

9.04
1583

Economics and Sociology
Occasional Paper No. 1583

COLUMBIA, 6810 48210

**LA ECONOMIA COSTARRICENSE:
PRINCIPALES RASGOS DE SU EVOLUCION DESDE 1950**

Claudio González Vega

Versión Revisada

Julio, 1989

**LA ECONOMIA COSTARRICENSE:
PRINCIPALES RASGOS DE SU EVOLUCION DESDE 1950**

INDICE

1.01	INTRODUCCION	1
	La Crisis	5
	Las Expectativas	6
	El Contraste con Otros Países	7
	El Marco Temporal	7
	Las Condiciones Iniciales	9
	Un Marco Interpretativo Global	10
1.02	LOS RESULTADOS EXCEPCIONALES	10
	El Crecimiento Económico	11
	El Crecimiento Permanente	12
	Las Fluctuaciones en el Ingreso	12
	Crecimiento y Fluctuaciones	14
	La Calidad de la Vida	16
	La Distribución del Ingreso y la Reducción de la Pobreza	18
	Crecimiento con Equidad	20
	La Estabilidad Política	21
	La Dispersión del Poder	22
	La Acción Colectiva	23
	El Desarrollo del Marco Institucional	24
1.03	LA INTERACCION ENTRE LO ECONOMICO Y LO POLITICO	26
	Estabilidad Política y Crecimiento	27
	Equidad, Distribución y Crecimiento	28
	La Economía Política del Crecimiento	31
	El Sostenimiento de la Estrategia	33
	La Inevitabilidad de la Crisis	34
1.04	CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION ESTRUCTURAL	36
	La Industrialización	37
	El Empleo	39
	Los Determinantes del Crecimiento	42
	La Fuerza de Trabajo	42
	La Frontera Agrícola	44
	El Cambio Tecnológico	46
	La Inversión	47
	El Ahorro Interno	49
	Las Fuentes del Ahorro Externo	51
	El Uso de los Recursos Externos	53
	La Integración de los Mercados	55
	El Comercio Internacional	56

1.05	LAS CAUSAS DEL ESTANCAMIENTO Y EL PROTECCIONISMO	59
	La Presión sobre la Tierra	60
	La Contracción de la Inversión	62
	El Crecimiento del Sector Público	64
	La Economía Política del Proteccionismo	67
	Hacia el Estancamiento Paulatino	71
1.06	EVOLUCION DE LA CRISIS	72
	La Tradición de Manejo Macroeconómico	73
	Las Perturbaciones Externas	77
	La Bonanza Cafetalera	79
	La Economía Política de la Bonanza	82
	La Posposición del Ajuste	85
	El Temor a la Devaluación	87
	El Papel de la Deuda Externa	90
	El Legado de las Políticas	94
	La Magnitud de la Crisis	95
	Los Retos para el Futuro	96
	NOTAS	97

I

LA ECONOMIA COSTARRICENSE:

PRINCIPALES RASGOS DE SU EVOLUCION DESDE 1950

1.01 INTRODUCCION

El propósito general del presente trabajo es analizar las políticas económicas de Costa Rica durante 1982-1987. Durante dicho período, la conducción de estas políticas estuvo caracterizada principalmente por medidas tendientes a lograr la estabilidad macroeconómica en el corto plazo, en particular alcanzar y conservar una relativa estabilidad de precios y del tipo de cambio, así como por esfuerzos que, con mayor o menor intensidad, buscaron promover la reactivación del crecimiento económico. 1/

La urgente búsqueda de la estabilización y de la reactivación económicas, así como las dificultades encontradas en el correspondiente proceso de ajuste fueron, a su vez, consecuencia directa de la magnitud de la crisis experimentada a principios de la década. Esta crisis se reflejó tanto en una acentuada disminución de las tasas de crecimiento de la economía, como en niveles de inflación, de devaluación del colón y de desempleo excepcionalmente elevados. En consecuencia, durante 1982-1987, las autoridades tuvieron que hacerle frente a ambas dimensiones del deterioro de la economía, si bien el éxito que eventualmente lograron en el área de la estabilización pareciera ser comparativamente mayor que el correspondiente al de la reactivación.

Una evaluación completa de las políticas económicas recientes no resultaría posible, por lo tanto, sin hacer referencia a las causas, evolución y consecuencias de esta crisis. Esto es necesario no sólo para poder entender correctamente la magnitud y la dirección de los ajustes que se han requerido, sino también para poder apreciar la naturaleza de las restricciones financieras, políticas e institucionales que han limitado las acciones de las autoridades.

Este capítulo examina las circunstancias que llevaron a la crisis. La principal tesis que se sostiene es que la crisis no fue un evento meramente coyuntural y exógeno. En buena medida la crisis reflejó, más bien, las consecuencias de tendencias estructurales de la evolución de la economía costarricense durante las últimas décadas. Estas tendencias han sido, a su vez, el resultado principalmente de la interacción entre las oportunidades y restricciones económicas del país, por una parte, y las fuerzas que, en la arena política, han representado los intereses de los diferentes grupos de la sociedad, por otra parte.

Estas interacciones dinámicas entre lo económico y lo político han sido responsables, tanto de la excepcional calidad de la vida de que han disfrutado los costarricenses, como de las tensiones e inconsistencias que finalmente llevaron a la crisis. En vista del impacto que estas interacciones han tenido sobre el desarrollo de la economía en el largo plazo, aquí se afirma que, tarde o temprano, estas tendencias hubieran llevado, de manera casi inexorable, a dificultades semejantes a las experimentadas.

La anterior es una tesis tanto polémica como difícil de demostrar.^{2/} No es el propósito central de este trabajo, sin embargo, lograrlo, ni las limitaciones de espacio lo permitirían. Su validez satisface, no obstante, a los autores, quienes piensan que esta perspectiva permite formular un marco conceptual útil para el análisis que se intenta aquí de las políticas económicas recientes, ya que se reconoce, no sólo la importancia de los fenómenos puramente económicos, sino también la de su interacción con los procesos políticos.

En este primer capítulo se analizan, por lo tanto, las circunstancias históricas que llevaron a la crisis a principios de los ochenta. En los siguientes capítulos se investigan las políticas de estabilización y de reactivación que se adoptaron para hacerle frente a las causas y consecuencias de esta crisis. Finalmente se presentan algunos aspectos del debate que ha acompañado a la adopción de las políticas que aquí se examinan.

En este primer capítulo la perspectiva es de largo plazo y el análisis consiste de grandes pinceladas impresionistas. Como punto de partida se toma la situación del país a principios de la década de los cincuenta. En una primera sección se presenta más explícitamente la metodología utilizada y se le hacen algunas advertencias al lector. En una segunda sección se examinan los resultados económicos, políticos y sociales excepcionales que han separado a Costa Rica de otros países en desarrollo. A continuación se intenta explicar estos resultados, en función principalmente de las interacciones entre lo económico y lo político.

En vista de que la tesis central sostiene que las mismas causas explican, tanto esos resultados excepcionales, como la generación de la crisis, paralelamente se indica aquí cómo las interacciones entre lo económico y lo político fueron sembrando las semillas de la crisis, que explotaría a principios de la década de los ochenta. Uno de los propósitos centrales del razonamiento que se utiliza en esta tercera sección es justificar la hipótesis de que la crisis era esencialmente inevitable, independientemente de los eventos externos.

En una cuarta sección se describen tanto el crecimiento de la economía, en las últimas décadas, como el proceso de transformación estructural que ésta experimentó, en parte como consecuencia de las políticas adoptadas. Cambios en los determinantes del crecimiento económico, unidos al impacto negativo que sobre ese crecimiento tuvieron presiones que se manifestaron en la arena política, sobre todo la acumulación de "derechos" a transferencias de ingresos públicos, llevaron a una paulatina pérdida del dinamismo del producto. La explicación de este estancamiento de la producción es el tema de la quinta sección.

Finalmente, en una sexta sección se examinan los determinantes inmediatos de la crisis, tanto los de origen externo como los de origen interno, así como su evolución a principios de la década. Aquí se analizan las fluctuaciones en el ingreso resultantes de perturbaciones externas, así como las reacciones de las autoridades ante la mayor inestabilidad de la economía y las limitaciones políticas que dificultaron sus acciones.

La Crisis:

La crisis que el país enfrentó en los primeros años de la década de los ochenta respondió principalmente a tendencias de largo plazo de la economía costarricense, las que se vieron acen-
tuadas tanto por una sucesión inusitada de perturbaciones desfa-
vorables de origen externo, como por respuestas de política econó-
mica, para hacerle frente a las consecuencias de esas perturba-
ciones, poco afortunadas. 3/

Dichas tendencias de largo plazo han tenido, en cualquier caso, raíces profundas en la estructura política y económica del país. Eventualmente estas tendencias hubieran llevado, de una manera casi inexorable, a dificultades semejantes a las experi-
mentadas por la economía durante esta década.

Las perturbaciones de origen externo, por otra parte, si bien han sido una característica saliente e inevitable en una economía pequeña y abierta, más bien determinaron el momento de las dificultades y la magnitud de los ajustes necesarios, pero no constituyeron en sí mismas la causa profunda de la crisis.

Aquí se examinan los rasgos más salientes de la evolución de la economía costarricense en el largo plazo, a fin de explicar el origen y la naturaleza de la crisis y de identificar cambios en la orientación de las políticas económicas y en la estructura po-
lítico-económica del país necesarios, tanto para sostener la es-
tabilidad macroeconómica y lograr la rápida reactivación del cre-
cimiento, como para evitar la reaparición, con consecuencias cada vez más graves, de dificultades como las experimentadas.

Las Expectativas:

El análisis pone de manifiesto una amplia gama de resultados excepcionalmente exitosos del desarrollo económico, social y político de Costa Rica en el largo plazo. La gravedad de las dificultades recientes ofrece, por lo tanto, un intenso contraste con los resultados comparativamente favorables a que se había acostumbrado la población.

Las expectativas generadas por esta experiencia tan favorable explican buena parte del comportamiento del gasto agregado durante la bonanza cafetalera de la segunda mitad de la década de los setenta. Además, la frustración de estas expectativas optimistas constituye, por sí misma, una variable clave en la explicación del comportamiento de los agentes económicos durante y con posterioridad a la crisis. La evolución en el futuro de estas expectativas representará una restricción importante a las acciones de las autoridades.

Desafortunadamente, no parece posible recuperar el ritmo de progreso económico que caracterizó a las décadas anteriores, ni evitar la repetición de dificultades como las recientes, a menos de que la orientación de las políticas económicas se modifique drásticamente. Las expectativas de los diferentes agentes económicos, acompañadas por los diversos grados de poder político con que éstos cuentan para hacer valer sus intereses, en gran medida determinarán la capacidad futura de las autoridades para reorientar las políticas económicas con la rapidez y en la dirección que se requieren.

El Contraste con Otros Países:

Desde mucho tiempo atrás, sistemáticamente Costa Rica mostró resultados económicos, sociales y políticos excepcionalmente favorables, en comparación con países en desarrollo de tamaño, disponibilidad de recursos y características semejantes. 4/

La magnitud del contraste ha sido tal, que estas diferencias tienen que reflejar, inevitablemente, los frutos acumulados de un proceso sostenido a lo largo de muchas décadas. El desarrollo económico y político toman tiempo. El contraste entre Costa Rica y otros países en desarrollo ha sido demasiado acentuado como para que las causas de esas diferencias puedan ser todas de origen reciente. Más bien, la explicación del caso relativamente excepcional de Costa Rica debe encontrarse en la compleja evolución histórica del país. Aquí se exploran algunos de los rasgos más salientes de esa evolución. 5/

El Marco Temporal:

En la medida en que los eventos recientes han sido el resultado de procesos acumulativos de transformación de comportamientos y de consolidación de estructuras político-económicas, en su interpretación deben evitarse ciertas deficiencias que con frecuencia debilitan el análisis.

En primer lugar, es necesario no atribuirle únicamente a las medidas adoptadas en el pasado inmediatamente anterior los resultados observados, ya sean éstos favorables o desfavorables. Aquí se enfatiza, más bien, una perspectiva de largo plazo.

Se reconoce así que, en cada momento, los acontecimientos reflejan, con diferente ponderación, los resultados acumulados de toda la secuencia de eventos exógenos y de decisiones endógenas anteriores. Cada administración hereda del pasado, tanto problemas y restricciones, como instrumentos para hacerles frente.

De igual manera, las decisiones de política tomadas en un momento determinado no tienen únicamente consecuencias inmediatas, durante el período de la administración que las toma, sino que condicionan la evolución futura de la economía y reducen los grados de libertad de las administraciones venideras, a la hora de conducir sus políticas económicas.

Desafortunadamente, en vista de los incentivos que guían sus decisiones, muchas administraciones se preocupan primordialmente por las consecuencias inmediatas de esos escogimientos, en la medida en que éstos implican costos o ganancias políticas de corto plazo, pero no le ponen suficiente atención a las consecuencias de más largo alcance. Este comportamiento, explicable desde la perspectiva de políticos que actúan con base en sus intereses electorales, no necesariamente corresponde con el logro del óptimo social e implica una miopía perjudicial.

Para evaluar correctamente el impacto de las decisiones de política sobre el bienestar del país debe adoptarse, por lo tanto, un marco de referencia temporal acorde con la duración esperada de las consecuencias de esas políticas. Aquí se adopta esa perspectiva de más largo plazo para explicar las causas y consecuencias de la crisis.

Las Condiciones Iniciales:

En segundo lugar, para entender la naturaleza de los acontecimientos económicos recientes y para evaluar las políticas que se han adoptado, no resulta suficiente comparar la situación de Costa Rica con la prevaleciente en otros países en desarrollo, en un momento determinado, y concluir que, como la situación es relativamente mejor, las medidas que se han adoptado recientemente son las más apropiadas.

En estas comparaciones con otros países, Costa Rica siempre ha salido bien parada, para prácticamente cualquier indicador del desarrollo económico y político que se observe. Este desempeño superior ya era evidente en 1950, a principios del período que se analiza aquí, y reflejaba una evolución histórica diferente a la de otros países de la región. 6/

Una evaluación de las políticas económicas adoptadas a partir de 1950 debe, por lo tanto, tomar como punto de referencia esas condiciones iniciales especiales. Esto obliga a reconocer que Costa Rica ha contado con condiciones favorables para el éxito de las políticas y que por ello pueden esperarse resultados diferentes a los de otros países. Más bien, lo que interesa para el análisis es una determinación del éxito o fracaso de las políticas adoptadas, a lo largo del tiempo, dentro del contexto particular de la realidad costarricense. Por eso, aquí se investiga si, dadas las características del país, las políticas adoptadas fueron las mejores, así como los costos sociales de políticas ineficientes no sostenibles en el largo plazo.

Un Marco Interpretativo Global:

Aquí se sostiene que el éxito del modelo económico y político costarricense, por una parte, y la naturaleza y profundidad de la crisis reciente, por otra, son dos facetas de un mismo proceso económico-político, con raíces profundas en la evolución histórica del país. 7/ Las condiciones iniciales prevalecientes en 1950 explican una porción sustancial de los resultados exitosos de las últimas décadas. A la vez, circunstancias que contribuyeron a ese éxito crearon las condiciones que llevaron a la crisis. No se puede entender a cabalidad ni los éxitos seculares, ni las causas y repercusiones de la crisis, sin hacer referencia a ese marco integrado de interpretación. Esta perspectiva más amplia permite cuestionar, a la vez, la medida en que el actual modelo de desarrollo es sostenible en el largo plazo. Aquí se presentan los elementos principales de ese marco interpretativo global.

1.02 LOS RESULTADOS EXCEPCIONALES

En muchos sentidos Costa Rica ha sido una excepción entre los países en desarrollo, particularmente cuando se le compara con otros países de igual tamaño, disponibilidad de recursos y ubicación geopolítica, tales como los de América Central y el Caribe. En el largo plazo, el país ha logrado sostener una combinación poco usual, de crecimiento económico con amplias mejoras en la calidad de la vida, estabilidad social y participación política, así como una seria preocupación por la distribución de los frutos del crecimiento y por el alivio de la pobreza.

El Crecimiento Económico:

En primer lugar, la economía costarricense creció a un ritmo bastante satisfactorio desde los años cincuenta. En términos reales, el producto interno bruto (PIB) aumentó un 5.0 por ciento anual, como promedio, entre 1950 y 1985.

Así, a pesar del rápido crecimiento de la población (3.2 por ciento anual), la expansión del PIB permitió un aumento promedio del 1.8 por ciento en el producto por habitante. Es decir, el crecimiento del producto hizo posible que una población tres veces mayor disfrutara de un ingreso real por habitante del doble del logrado 35 años atrás. En el transcurso de este período, por otro lado, la fecundidad de los costarricenses se redujo sustancialmente. De esta manera, el crecimiento económico ha permitido cada vez más incrementos en el nivel de vida y no simplemente el crecimiento de la población.

Más aún, cuando se excluyen del período analizado los dos episodios de crisis, uno a finales de los años cincuenta, tras una caída drástica en el precio internacional del café, y el otro con motivo de los desequilibrios fiscales ocurridos a principios de los ochenta, el crecimiento económico costarricense en el largo plazo resulta aún más impresionante.

En efecto, entre 1961 y 1979, el país alcanzó un crecimiento real promedio del PIB del 6.5 por ciento anual y del producto por habitante del 3.4 por ciento anual. Estas tasas de crecimiento se encuentran entre las más elevadas, durante esas décadas, para América Latina y para los países en desarrollo, en general.

El Crecimiento Permanente:

Estas elevadas tasas de crecimiento económico se reflejaron en las expectativas, cada vez más generalizadas entre la población, acerca del ritmo "permanente" de aumento del ingreso, que los costarricenses albergaban a finales de la década de los setenta. El rápido y sostenido crecimiento económico experimentado durante, por lo menos, las dos décadas anteriores había creado la percepción de que ese ritmo de aumento en el ingreso se mantendría indefinidamente.

Además, conforme se explicará, dada la naturaleza del sistema político, esas expectativas se convirtieron en demandas por mejores salarios y prestaciones sociales, por subsidios y la provisión gratuita de servicios públicos, así como en la búsqueda, por cada grupo, de participaciones crecientes en el ingreso nacional. Por medio de acciones concretas en la arena política, en presencia de aumentos sostenidos en el producto, estas demandas se materializaron en el otorgamiento de derechos específicos a corrientes futuras de ingresos, no siempre sostenibles en el largo plazo. Estos derechos fueron reforzados por la utilización creciente del endeudamiento externo para sustentarlos.

Las Fluctuaciones en el Ingreso:

Lo que sí podría tal vez sorprender es que estas expectativas de un elevado ritmo permanente de aumento en el ingreso se hayan consolidado en presencia de fluctuaciones importantes en las tasas del crecimiento del producto a lo largo del período.

En efecto, tanto una marcada vulnerabilidad ante perturbaciones de origen externo, como fluctuaciones amplias en el ritmo de crecimiento de los agregados macroeconómicos, han sido componentes tan importantes de la historia económica del período, como lo fue el promedio comparativamente elevado de las tasas de crecimiento del producto por habitante.

La historia de Costa Rica durante el período muestra, de esta manera, que el crecimiento económico es compatible con cierto grado de inestabilidad de origen externo. En efecto, si bien el país ha experimentado fluctuaciones importantes en los precios y en la oferta de sus productos tradicionales de exportación, se trata de productos de alta rentabilidad, que reflejan marcadas ventajas comparativas internacionales. Además, durante el período analizado el país se benefició con aumentos sustanciales en los rendimientos físicos de estos productos. Tal aprovechamiento de las oportunidades del comercio exterior impulsó vigorosamente el crecimiento, a pesar de las fluctuaciones en los ingresos.

Estas fluctuaciones en los ingresos sí han complicado el manejo macroeconómico, ya que han obligado a las autoridades a intervenir para mantener la estabilidad. El éxito de estos esfuerzos ha dependido, en buena medida, de la capacidad tanto de las autoridades como de los agentes económicos, para distinguir entre variaciones temporales y variaciones permanentes en las circunstancias; es decir, de su habilidad para reconocer los componentes transitorios y permanentes del ingreso. Esto ha sido difícil, en vista de la variabilidad de esos ingresos. 8/

Crecimiento y Fluctuaciones:

A principios de la década de los cincuenta, la economía costarricense experimentó un rápido crecimiento, basado principalmente en la expansión de las exportaciones tradicionales en un mercado mundial vigoroso. Este crecimiento se vió interrumpido a mediados de la década, como consecuencia de malas cosechas (inundaciones), y a finales de la década, cuando los precios del café se desplomaron y las exportaciones de bananos decrecieron.

El crecimiento se aceleró en la década de los sesenta, con la participación en el Mercado Común Centroamericano (MCCA) y con la expansión de la producción de bananos. 9/ El aumento del producto continuó siendo rápido hasta la primera crisis del petróleo, una década más tarde. Las dificultades creadas por el aumento en los precios de los hidrocarburos y sus derivados fueron pronto compensadas por la bonanza cafetalera en la segunda mitad de la década de los setenta. 10/ Esta inusitada expansión fue seguida por la dramática contracción del producto que caracterizó a la crisis a principios de los ochenta. Desde entonces, no ha sido posible recuperar el ritmo de crecimiento del producto.

Es posible que, a pesar de estas fluctuaciones tan acentuadas en el producto, los costarricenses hayan generado expectativas de ingresos optimistas por tres razones principales. Primero, esta acentuada inestabilidad ha sido compatible con tasas elevadas de crecimiento. De esta manera, el crecimiento económico mismo ha permitido suavizar el impacto de las fluctuaciones sobre el nivel de vida.

Segundo, Costa Rica ha hecho un uso cada vez mayor del endeudamiento externo para aliviar las consecuencias de la inestabilidad sobre los ingresos.

Tercero, si bien las fluctuaciones en los ingresos han constituido un serio reto para el manejo macroeconómico de corto plazo, antes de la crisis más reciente, en general, las autoridades fueron suficientemente exitosas en impedir la transmisión aguda de las perturbaciones externas a la economía nacional.

De esta manera, tanto un producto en rápido crecimiento a largo plazo, como un acceso amplio al ahorro externo para suavizar los impactos de sus fluctuaciones, hicieron posible la consolidación de las expectativas optimistas previas a la crisis.

Estas expectativas ofrecen un contraste marcado con el empobrecimiento agudo experimentado a principios de la década de los ochenta. Tasas de crecimiento de la población (del 2.8 por ciento anual) todavía elevadas, a pesar de su reducción paulatina, unidas a tasas de variación del PIB negativas, provocaron una disminución sustancial en el producto por habitante.

El empobrecimiento se acentuó, además, por el deterioro de los términos internacionales de intercambio del país, con lo que el poder de compra del producto en los mercados internacionales se redujo, y por la carga que implicó atender la deuda externa, lo que contrajo aún más el ingreso nacional disponible para consumo e inversión. Esta menor disponibilidad de recursos para inversión redujo, a su vez, las posibilidades de recuperación de la tasa de crecimiento del producto.

La Calidad de la Vida:

En segundo lugar, prácticamente todos los indicadores sociales han reflejado un nivel de vida más elevado del que sería predecible para países con un nivel del ingreso por habitante semejante. 11/ En consecuencia, el rápido crecimiento del producto ha estado acompañado por un mejoramiento todavía más rápido del nivel de vida, del que se han beneficiado segmentos cada vez más amplios de la población.

Muchos de estos indicadores sociales ya mostraban niveles excepcionales para 1950 y reflejaban el resultado de procesos acumulativos iniciados décadas atrás. 12/ Desde entonces han mostrado un mejoramiento continuado, aún después de haber alcanzado niveles para los cuales ganancias marginales en los indicadores ya se vuelven muy difíciles.

Tal es el caso de las extraordinarias mejoras en los indicadores de salud, que se han reflejado en reducciones sustanciales de las tasas de mortalidad, particularmente de la mortalidad infantil, y en aumentos notorios en la esperanza de vida, una de las más elevadas del Hemisferio. 13/

Resultados dramáticos, tales como la reducción de la mortalidad infantil desde un 90 por mil en 1950, hasta un 19 por mil en 1980, han reflejado la rápida expansión de la infraestructura necesaria (agua potable, sanidad rural, clínicas), el nivel de educación de la población y la adopción de políticas explícitas de mejoramiento de la salud, propósito al que se ha destinado una porción sustancial del gasto público.

Todo esto, a su vez, ha sido posible gracias al crecimiento económico y al amplio acceso a los ahorros externos. Ambos han contribuido al financiamiento de la expansión de la infraestructura, con lo que se ha logrado una marcada reducción de las brechas entre las zonas urbanas y las rurales.

El crecimiento económico ha permitido, además, prácticamente eliminar todas las diferencias entre los sexos en cuanto a educación (alfabetismo), un área en la que Costa Rica ya mostró logros excepcionales desde décadas atrás, y ha hecho posible un mejoramiento de la nutrición y de la salud.

En cada uno de estos campos, a la vez, la población ha esperado, como un derecho adquirido, la prestación, por parte del sector público, de los servicios correspondientes. Para estos propósitos han sido creadas numerosas instituciones, algunas de ellas de tamaño sustancial.

Los resultados excepcionales en cuanto al logro de la equidad han reflejado, por lo tanto, a la vez la voluntad política de alcanzarlos, como la adopción de estrategias exitosas por parte del sector público y la disponibilidad de los recursos suficientes para llevarlas a la práctica, gracias tanto al crecimiento económico, como al acceso excepcional a los recursos externos. Por otra parte, posiblemente la disponibilidad de recursos no hubiera sido suficiente, per se, para alcanzar estos resultados, en ausencia de una intervención decidida por parte del estado. La naturaleza de la intervención pública fue cambiando paulatinamente, con énfasis cada vez más en modalidades menos sostenibles.

Además, con el crecimiento económico, la mayoría de los costarricenses no sólo logró el acceso a servicios públicos para satisfacer necesidades básicas (cañería y cloaca, electricidad, escuelas y clínicas) sino que, a la vez, sectores cada vez más amplios de la población han disfrutado de las conveniencias de la vida moderna (teléfonos, periódicos, radios y televisores, refrigeración, carreteras, vehículos motorizados y cines).

Al lado de estos componentes cuantificables del nivel de vida, los costarricenses han disfrutado de una amplia constelación de elementos intangibles de la calidad de la vida: libertad en todas sus dimensiones; movilidad social, política y económica (tanto geográfica como ocupacional), participación política y democracia; tolerancia, resolución pacífica de los conflictos y un alto grado de seguridad personal; estabilidad social y acceso a un sistema jurídico y a mecanismos judiciales comparativamente objetivos y eficientes.

La Distribución del Ingreso y la Reducción de la Pobreza:

En tercer lugar, en comparación con otros países en desarrollo, particularmente los de América Latina, la desigualdad en la distribución del ingreso ha sido moderada. ^{14/} El coeficiente de Gini para la distribución del ingreso familiar, de 0.44 en 1971, no sólo era bajo comparado con el de otros países, sino que además reflejaba una mejora sustancial con respecto a lo observado para Costa Rica una década antes. Este proceso de mejora aparentemente se interrumpió a finales de los setenta.

De esta manera, por lo menos hasta mediados de la década de los setenta, no sólo creció la economía a una tasa excepcionalmente rápida, sino que también amplios segmentos de la población disfrutaron de aumentos sustanciales en su ingreso, gracias a una elevada movilidad económica, con lo que la distribución del ingreso se hizo más igualitaria. 15/

A diferencia de otros países, no existe en Costa Rica la concentración acentuada del ingreso en manos de unos pocos. En 1971, la proporción del ingreso familiar correspondiente al 20 por ciento más rico de la población fue un 51 por ciento, una participación relativamente baja. Esto reflejó, más bien, la fuerte participación de las clases medias en la distribución del ingreso en Costa Rica.

Esta importancia de las clases medias ha tenido complejas consecuencias para el desarrollo económico y político del país. Por una parte, ha garantizado la estabilidad del sistema político, en el tanto en que el crecimiento económico ha hecho posible su participación amplia en el mejoramiento del nivel de vida. Por otra, ha generado demandas por corrientes de ingresos y por transferencias futuras que podrían no ser sostenibles en el largo plazo. Además, se ha argumentado que las clases medias burocráticas (a diferencia de las productivas) tienen una baja propensión al ahorro, y pocos intereses empresariales. 16/

La concentración de la propiedad de la tierra también ha sido moderada, con una distribución amplia de la propiedad con respecto al café, el principal cultivo de exportación.

Lo más sobresaliente de Costa Rica desde una perspectiva de equidad ha sido una reducción sustancial de la pobreza, tanto absoluta como relativa, lo que a su vez se ha visto complementado por el desarrollo de amplios programas de asistencia pública para los más necesitados. 17/

Crecimiento con Equidad:

En vista de todos estos resultados, Costa Rica ha sido reconocida internacionalmente como un ejemplo de "crecimiento con equidad". En lugar de sugerir una contradicción entre la promoción del crecimiento y la búsqueda de la equidad, la experiencia del país, en el largo plazo, ha mostrado más bien una fuerte correlación positiva entre la eficiencia económica y el crecimiento del ingreso, por un lado, y el alivio de la pobreza, por el otro.

La lección de la experiencia costarricense parece haber sido que, si los mecanismos institucionales apropiados están presentes, cuando se da el crecimiento económico, la equidad lo sigue.

La crisis reciente y sus consecuencias sobre la distribución del ingreso y la extensión de la pobreza sugieren, por otra parte, que esfuerzos redistributivos que no están sustentados en el crecimiento económico y que tienen un impacto negativo sobre la eficiencia con que se utilizan los recursos disponibles no logran sus resultados esperados. Este pareciera ser el caso de algunos programas adoptados en la segunda mitad de la década de los setenta, pues generaron serios desequilibrios económicos que, al final de cuentas, terminaron perjudicando la equidad.

La Estabilidad Política:

En cuarto lugar, Costa Rica ha disfrutado tanto de una excepcional estabilidad política como de instituciones democráticas sólidas. 18/ Tratándose de la más antigua democracia todavía en vigencia en América Latina, el marco institucional y el sistema político del país han demostrado una capacidad sostenida, a lo largo de las décadas, de evolucionar sin cambios abruptos.

La experiencia histórica del país ha reflejado una preferencia marcada por la resolución pacífica de los conflictos y por la evolución institucional en un marco de estabilidad, en lugar de cambios revolucionarios.

Todo esto ha generado una cultura de compromisos y la institucionalización tanto del diálogo y del debate público de las políticas, como de los resultados de la negociación. De esta manera, la conducción de la política económica se ha visto obligada a basarse en consensos, con costos elevados para la acción pública pero, a la vez, con una mayor confianza en la permanencia del marco institucional resultante de esos consensos.

De la misma manera, la transformación de las concesiones obtenidas mediante las negociaciones en la arena política, en verdaderos "derechos de propiedad", ha contribuido a la estabilidad social, pero también ha sido una fuente de problemas para las autoridades, cuando las circunstancias, con base en las cuales esas asignaciones se otorgaron, han cambiado y los recursos disponibles ya no han sido suficientes para atender todas las demandas acumuladas a través del tiempo. 19/

La Dispersión del Poder:

La estabilidad política ha estado asociada, además, con una proliferación de mecanismos para prevenir o reducir la concentración del poder. El resultado ha sido una amplia dispersión de los centros de toma de decisiones, así como un delicado equilibrio de las cuotas de poder de los numerosos participantes en la arena política. 20/

Mientras que el rápido crecimiento económico hizo posible que el equilibrio político resultante fuera estable, en vista de que los mayores ingresos permitieron el mejoramiento del nivel de vida de numerosos sectores de la población, la acumulación cada vez más amplia de "derechos a transferencias" fue llevando a un balance cada vez más rígido de esas cuotas de poder económico y político. Con la interrupción del crecimiento y las restricciones fiscales que han caracterizado a la crisis, este equilibrio se ha visto amenazado.

La gran dispersión de los centros de poder observada en Costa Rica sugiere que se trata de un sistema político en el cual el poder es altamente **disputable** y en el cual, para conservarlo, los gobernantes tienen que hacer numerosas concesiones, tanto a sus partidarios, como a los contendientes potenciales. El resultado ha sido una conducción de la política económica basada en el compromiso y en el otorgamiento mutuo de concesiones, más que en los méritos técnicos de las medidas adoptadas. La importancia de estos compromisos le impone, a la vez, atrasos y rigideces a la ejecución de las políticas y hace difícil tratar de cambiarlas.

Esta disputabilidad del poder se ha reflejado en un elevado grado de participación política, en la importancia de los votantes en la mente de los gobernantes y en la intensidad del debate sobre las medidas económicas, así como en el monto de recursos, tiempo y esfuerzos invertidos en los procesos electorales. La imposibilidad de la reelección presidencial, unida a períodos de sólo cuatro años, han hecho el poder aún más disputable.

Los políticos tienen clara conciencia de la posibilidad de perder el poder, dados los resultados competidos de las elecciones, mientras que a veces un partido logra el control del Poder Ejecutivo pero no el del Legislativo. Antes de la década de los setenta, esta percepción era aún más acentuada, en vista de la tradicional alternabilidad de los partidos en su control del Ejecutivo y del pronunciado grado de descentralización del sector público. Desde mediados de los setenta, la reelección del Partido Liberación Nacional, en dos ocasiones, unida a la pérdida paulatina de autonomía de los entes descentralizados, han provocado una menor dispersión del poder. Por otra parte, aparentemente se ha dado una desconcentración del poder dentro de los partidos.

La Acción Colectiva:

Estabilidad y una activa participación política dieron origen, por otra parte, a una enorme multiplicidad de entes y de agencias estatales, con diversos grados de autonomía y descentralización, así como a numerosos grupos de presión privados, organizados por sectores económicos o por cultivos, así como también de acuerdo con intereses regionales o comunales.

Gran cantidad de costarricenses pertenecen a más de una organización y se han acostumbrado a la acción colectiva para promover o defender sus intereses o para demandar transferencias de ingresos especiales y otros privilegios. Las coaliciones redistributivas abundan y se ufanan de los logros obtenidos para sus seguidores. Los candidatos a diputados de la Asamblea Legislativa se escogen según su habilidad para lograr "partidas específicas" y otras transferencias para las regiones a las que representan, más que por su capacidad para legislar para el país.

Dada la preferencia de los costarricenses por la estabilidad, así como la existencia de mecanismos institucionales para la expresión de las demandas de los diferentes grupos, tradicionalmente estas presiones se habían mantenido dentro de los canales institucionales existentes, sin llevar a acciones violentas. Desde el inicio de la crisis han aumentado, sin embargo, las expresiones de fuerza, como el bloqueo de caminos o la invasión de fincas, sin que se haya llegado, en ningún caso, a las acciones violentas que medidas de austeridad, o un deterioro todavía menos pronunciado del nivel de vida, han provocado en otros países.

El Desarrollo del Marco Institucional:

No existe acuerdo entre los historiadores y los expertos en ciencias políticas acerca del origen preciso de estos rasgos institucionales de Costa Rica, cuyas raíces se remontan por lo menos a los primeros días posteriores a la independencia y posiblemente aún más atrás. 21/

No es este el lugar apropiado para resolver ese complejo debate. Lo que sí es importante reconocer es que ya a mediados del siglo pasado Costa Rica mostró una marcada vocación para generar un marco institucional que promovió el crecimiento económico y el desarrollo político.

Posiblemente esta inclinación hacia la estabilidad política y el crecimiento económico reflejó tanto las oportunidades de obtener ventajas económicas, que acompañaron a la introducción del café en una estructura socio-económica bastante atomizada, como esfuerzos por reducir riesgos y por crear mecanismos para hacerles frente, en una economía muy pequeña, con un nivel de ingreso muy bajo y sujeta a importantes fluctuaciones exógenas (clima, desastres naturales, plagas), pero con una población homogénea.

Además, los costarricenses comprendieron, desde los primeros días después de la independencia, que sólo con un marco institucional desarrollado, estable, y que le diera cabida a segmentos amplios de la población, podrían protegerse de la amenazas potenciales de un desbordamiento de la violencia y de la inestabilidad política centroamericanas. Dada su pobreza, Costa Rica no contaba con otros instrumentos para defenderse.

Por otra parte, el relativo aislamiento económico durante la época de la colonia, la dispersión de la propiedad de la tierra, fuente principal de la actividad económica, la abundancia relativa y el fácil acceso a este factor de la producción, le pusieron límites efectivos a la concentración excesiva del poder económico y político. 22/

1.03 LA INTERACCION ENTRE LO ECONOMICO Y LO POLITICO

Buena parte de la explicación de los resultados exitosos del modelo costarricense en el largo plazo ha descansado en la interacción entre los fenómenos políticos y los aspectos económicos de la evolución histórica del país.

Estas circunstancias se han combinado y se han reforzado mutuamente a lo largo del tiempo, para producir un resultado que no se puede explicar a cabalidad con base en una única faceta del proceso. Más bien, de la acción conjunta de estos determinantes ha surgido un resultado mayor que el que se le podría atribuir a la simple suma de las partes, consideradas por separado.

Es decir, con este proceso acumulativo e interdependiente de crecimiento político y económico, Costa Rica ha desarrollado una "tecnología" de evolución institucional caracterizada por importantes "economías de ámbito" (economies of scope) para la "producción" conjunta del crecimiento económico, la estabilidad política y la equidad distributiva. 23/

De igual manera, la crisis reciente y las dificultades por las que el país ha atravesado durante la década de los ochenta han sido también principalmente el resultado conjunto de estas interacciones entre lo económico y lo político. Los rasgos del sistema político costarricense juegan así un papel mayor que el usual en la explicación del crecimiento económico y del estilo en el manejo de las políticas económicas del país, así como en la identificación de las causas de la crisis y en la elección de las acciones adoptadas para superar sus consecuencias.

Estabilidad Política y Crecimiento:

La estabilidad política sostenida ha sido un elemento determinante del rápido crecimiento económico, en la medida en que ha promovido la inversión en capital tanto físico como humano, en la medida en que ha constituido un incentivo para la llegada de inversión extranjera y para la utilización del ahorro externo y en la medida en que ha permitido la consolidación de un marco institucional que ha favorecido el crecimiento económico.

La estabilidad política ha creado la garantía de que quienes posponen el consumo hoy, para incrementar su capacidad futura de producción y consumo, pueden confiar en recuperar la inversión y sus frutos. Esto ha favorecido las inversiones de larga gestación, por ejemplo en infraestructura y en capital humano. La estabilidad política ha sido una garantía para los inversionistas nacionales y extranjeros, al minimizar los riesgos asociados con disturbios, insurrección o expropiación arbitraria.

Además, la estabilidad política ha consolidado la imagen de una Costa Rica democrática en el concierto de las naciones, que la ha hecho merecedora de cuantiosos influjos de ayuda financiera externa. Esa imagen política internacional ha sido usada cada vez más, sin embargo, para atraer ahorros extranjeros, no tanto para financiar inversiones altamente rentables como en el pasado, sino para mantener el exceso del consumo, particularmente el del sector público, y para posponer los ajustes requeridos o evitar las reformas a políticas que, aunque necesarias para reactivar el crecimiento económico, dañan algún interés particular. 24/

La estabilidad política también ha hecho posible el fortalecimiento de un marco jurídico e institucional que ha mantenido una definición estable y eficiente de los "derechos de propiedad" y que ha facilitado la definición y ejecución de los contratos. 25/ Este marco jurídico, la operación eficaz del sistema judicial y un ambiente predecible y pacífico han permitido una reducción de los costos de transacciones y del riesgo en la actividad económica y, por lo tanto, han facilitado la división del trabajo y el comercio y han incentivado el esfuerzo productivo.

La estabilidad política y la participación democrática también han contribuido, por otra parte, a la consolidación de una multitud de grupos de presión y a su creciente influencia en la definición de la política económica. Con el tiempo se ha producido un equilibrio de las cuotas de poder de estos grupos y la conducción de la política económica se ha visto restringida por "derechos adquiridos" y la necesidad de respetar asignaciones de corrientes de ingresos logradas en la arena política. Eventualmente, esta rigidez ha generado un conjunto de intervenciones poco favorables para la continuación del crecimiento económico. 26/

Equidad, Distribución y Crecimiento:

El énfasis en la equidad y en la distribución de los frutos del crecimiento ha contribuido a un impresionante proceso de capacitación y mejoramiento de la fuerza de trabajo y de formación de capital humano, a través de programas de salud y nutrición, educación y entrenamiento.

Con el tiempo, esta inversión en capital humano también ha contribuido al crecimiento económico, a través de la movilidad, adaptación y productividad de la fuerza de trabajo. El bajo costo de la defensa del país, en ausencia de un ejército, ha liberado los recursos que han facilitado el financiamiento de esta formación de capital humano, así como la expansión de una infraestructura física amplia (carreteras, caminos, telecomunicaciones), la que ha contribuido a reducir los costos de transacciones y ha facilitado un alto grado de integración de los mercados.

A su vez, tasas de crecimiento económico elevadas han hecho posible que se alcancen los objetivos de equidad propuestos y han generado los medios que le han permitido el disfrute de una mejor calidad de la vida a amplios sectores de la población. El predominio de las clases medias y el aumento de su poder adquisitivo han contribuido, a su vez, a la expansión de la demanda interna.

Por su parte, la acumulación de los frutos del crecimiento económico y su amplia distribución han ayudado a conservar la estabilidad política. De esta manera, el crecimiento económico, una mayor igualdad distributiva y la estabilidad política se han reforzado continuamente y se han retroalimentado mutuamente.

Tanto el elevado nivel de educación alcanzado, como las oportunidades que un alto grado de movilidad social y económica le ofrecieron a amplios segmentos de la población, dieron origen, por otra parte, a expectativas crecientes de un mejoramiento sostenido del nivel de vida, sustentadas casi con certeza por la población, con anterioridad a la crisis reciente.

En un sistema político con amplia participación, estas expectativas se tradujeron en demandas concretas por la prestación de servicios públicos y por el acceso a transferencias explícitas o implícitas de ingresos. En vista del poder político de los beneficiarios, aún cuando los recursos disponibles han sido insuficientes para satisfacerlas, ha resultado casi imposible no hacerle frente a estas demandas.

Además, el paternalismo del régimen de equidad ha fomentado el consumo y desestimulado el ahorro. Así, mientras que las presiones fiscales resultantes de la acumulación de transferencias y subsidios han dificultado el manejo macroeconómico, lo reducido del ahorro interno ha obligado a financiar la inversión y la operación de los entes del sector público con recursos externos.

Con el tiempo, la naturaleza de la intervención estatal en el campo de la equidad se modificó. En lugar de programas de formación de capital humano (educación, salud), los nuevos esquemas enfatizaron redistribuciones directas (asignaciones familiares). A la vez, la burocracia necesaria para administrar los programas de equidad creció rápidamente y demandó, a través de poderosos sindicatos, privilegios para los empleados de las instituciones públicas, en perjuicio de los beneficiarios mismos de los programas. Cuando la crisis fiscal a principios de la década de los ochenta hizo imposible el financiamiento de estas actividades a los niveles acostumbrados, el servicio a los beneficiarios sufrió proporcionalmente más que la situación laboral de los funcionarios de estas agencias.

La Economía Política del Crecimiento:

El énfasis en el crecimiento económico, el ejercicio vigoroso de la democracia y una amplia distribución de los frutos del progreso constituyeron los ingredientes del éxito sostenido del modelo costarricense.

A la vez, la combinación de una preocupación importante por la equidad, con un marco de sostenida estabilidad política y de amplia disputa por el ejercicio del poder, dió origen a la institucionalización de numerosos derechos a transferencias de ingresos. La administración de este sistema de transferencias redistributivas provocó, por su parte, la expansión vertiginosa de las agencias del sector público.

El otorgamiento de transferencias implícitas, a través de numerosos subsidios, exoneraciones de impuestos e intervenciones proteccionistas, originó distorsiones crecientes en el sistema económico. La posibilidad de lograr estas transferencias por medio de la acción política llevó a los empresarios a destinar recursos cuantiosos, incluyendo buena parte de su tiempo, a influir sobre la definición de las políticas, en vez de invertirlos en procesos propiamente productivos. 27/

Para poder mantenerse en el poder, los partidos políticos han respondido a estas crecientes demandas con el otorgamiento de nuevas concesiones y con la institucionalización de cada vez mayores transferencias. Con el propósito de adquirir control político dentro de los partidos, numerosos grupos de presión han destinado tiempo y esfuerzos a las campañas electorales.

El pago estatal anticipado de las exorbitantes erogaciones en que los partidos incurren durante estos procesos electorales los ha impulsado a gastar más de lo razonable y ha contribuido a acentuar el déficit fiscal.

Grupos organizados, entre los que se destacan tanto la Asociación Nacional de Fomento Económico y las Cámaras de Industria, de Agricultura y de Comercio, así como numerosos sindicatos urbanos y asociaciones de campesinos, constantemente invierten recursos en lograr una mayor influencia sobre las políticas adoptadas por las autoridades.

La hiperexpansión del sector público, el aumento de la burocracia, la multiplicidad de las regulaciones a que está sometida la actividad privada, las distorsiones en el sistema de precios, el desperdicio de la capacidad empresarial y la politización de las empresas públicas han sido todos el resultado casi inevitable de estas fuerzas de economía política y de la manera como se ha llevado adelante el proceso de formulación de las políticas económicas. Todo esto ha contribuido de manera paulatina e inexorable a desacelerar el crecimiento económico.

En resumen, las interacciones entre los mismos procesos políticos y económicos que en el pasado contribuyeron al crecimiento económico, al desarrollo político y al logro de la equidad, poco a poco fueron promoviendo circunstancias que han llevado a la ineficiencia del sistema económico, al estancamiento del producto, al deterioro del nivel de vida y a la erosión del sistema democrático e incluso del sistema judicial.

El Sostenimiento de la Estrategia:

En el pasado, el rápido crecimiento del producto había hecho posible la incorporación sostenida de nuevos grupos al disfrute de los logros de una sociedad cada vez más moderna y más rica. Impulsado principalmente por la expansión de las exportaciones, el crecimiento económico había permitido satisfacer por varias décadas las demandas en aumento de la población.

Además, cuando la fluctuaciones en el crecimiento del ingreso, debidas a una mala cosecha o a alguna perturbación de origen externo, pusieron en peligro la continuada satisfacción de esas demandas, se hizo uso del amplio acceso a los ahorros extranjeros para suavizar su impacto sobre el consumo. Cuando las circunstancias fueron de nuevo mejores, de inmediato se pagó la deuda externa correspondiente. •

Eventualmente se recurrió al endeudamiento externo, sin embargo, no sólo para suavizar las fluctuaciones transitorias en el ingreso, sino también para sostener por un plazo relativamente largo un nivel de gasto más allá de las posibilidades del país, llegándose a un endeudamiento excesivo.

Mientras hubo crecimiento económico y/o un acceso amplio a recursos externos, la repartición de transferencias a través del sector público fue un juego de suma mayor que cero, es decir, un proceso en el que fue posible para todos los participantes mejorar su situación sin que necesariamente se perjudicara la posición absoluta de otros. El aumento de los recursos permitía que todos tuvieran más, a pesar de las redistribuciones implícitas.

Eventualmente, sin embargo, el peso sobre el aparato productivo del país de este sistema redistributivo se hizo excesivo y la estrategia no se pudo sostener ya por más tiempo.

Por un lado, una tasa de crecimiento del producto cada vez menor redujo la posibilidad de generar internamente los recursos requeridos. Por otro lado, la acumulación sostenida de la deuda externa del país llevó a la pérdida del acceso a recursos externos adicionales. A partir de ese momento, la satisfacción de las pretensiones de un grupo inevitablemente implicaba una pérdida absoluta para alguno otro.

De esta manera, durante los años de las vacas gordas, en vez de sentarse las bases para la expansión sostenida del bienestar, se sentaron las bases para las dificultades que han acompañado a los años de las vacas flacas. Juzgada en el corto plazo, por lo tanto, la estrategia recibiría excelentes calificaciones. Evaluada en el largo plazo, como es lo correcto, la estrategia ha dado muestras de gran miopía, al no haber creado las condiciones necesarias para su sostenimiento.

La Inevitabilidad de la Crisis:

La crisis era así inevitable, en vista de las expectativas de transferencias de ingresos en aumento, combinadas con una capacidad de crecimiento económico en descenso. Las perturbaciones de origen externo no hicieron más que poner al descubierto los profundos desequilibrios que se habían venido acumulando y precipitar el ajuste inevitable.

Tarde o temprano, sin embargo, aún en ausencia de tales perturbaciones externas, la inconsistencia intrínseca del sistema se hubiera hecho evidente y dificultades semejantes a las experimentadas hubieran aparecido.

Unos pocos observadores desinteresados llamaron la atención del público sobre estos peligros, sobre todo a partir de la segunda mitad de la década de los setenta, pero sus advertencias no fueron escuchadas, en vista de expectativas optimistas en cuanto al crecimiento sostenido del ingreso y en vista de que cada grupo estaba más interesado en maximizar su participación en la bonanza cafetalera del momento, que en preocuparse por sus consecuencias futuras para la economía. 28/

La administración Oduber, en particular, tomó decisiones de política económica sin preocuparse mucho por aquellas consecuencias que iban más allá del período en que le correspondió gobernar. Por el contrario, se comportó como si la bonanza cafetalera fuera a continuar para siempre. Cuando la administración Carazo trató de hacer lo mismo, ya no fue posible posponer aún más los ajustes necesarios, en vista de que el país había perdido el acceso a los recursos externos necesarios para lograrlo.

Cuando la crisis puso en evidencia la necesidad del ajuste, las rigideces resultantes de la institucionalización de los derechos a las transferencias de ingresos y la necesidad de lograr un consenso en la formulación de las políticas, a fin de conservar el poder, habían reducido severamente las posibilidades de acción de las autoridades.

Estas limitadas opciones provocaron, durante la administración Carazo, una parálisis ante la necesidad de adoptar medidas drásticas (tales como una devaluación) y, luego, una reducción sustancial de los márgenes de libertad en el manejo de la política económica, lo que acentuó en mucho los costos de la crisis y ha dificultado en gran medida el poder superarla. De esta manera, la percepción de elevados costos políticos en el corto plazo, como consecuencia de reformas económicas, se tradujo en elevados costos sociales de la falta de acción oportuna y decidida. 29/

1.04 CRECIMIENTO Y TRANSFORMACION ESTRUCTURAL

El ritmo de crecimiento económico de Costa Rica durante las décadas que precedieron a la crisis fue sumamente satisfactorio. Se puede notar, sin embargo, una cierta tendencia de mediano plazo hacia un menor dinamismo de la producción.

En efecto, mientras que la tasa promedio de crecimiento real del PIB fue del 7.2 por ciento anual para el período 1963-1973, la misma alcanzó un menor 5.5 por ciento anual para 1973-1979, a pesar de la bonanza cafetalera. A partir de 1979, la tasa anual de crecimiento del PIB se redujo rápidamente, para llegar a ser notoriamente negativa durante la crisis. Esta desaceleración del crecimiento se puede observar con respecto a todos los sectores de actividad económica y en relación con todos los componentes de la demanda y de la oferta agregadas en la economía (Véase los cuadros .. y .. del Anexo Estadístico, así como los Gráficos ... y ...).

La Industrialización:

Durante los sesenta y hasta mediados de los setenta, el sector industrial creció más rápidamente que el agropecuario, en reflejo de la transformación estructural experimentada por la economía. Previo a la participación de Costa Rica en el Mercado Común Centroamericano, las tasas de crecimiento de los dos sectores habían sido parecidas pero, una vez incorporado el país al proceso de integración regional, el producto industrial creció a tasas casi del doble de las correspondientes al agropecuario, sobre todo durante los primeros años de la unión aduanera.

Una importante transformación estructural había tenido lugar, no obstante, durante la década de los cincuenta cuando, medida a precios corrientes, la participación del sector agropecuario en el PIB se había reducido, desde un 41 por ciento en 1950, hasta un 26 por ciento en 1960.

La contribución de la industria, por otra parte, apenas había aumentado, desde un 13 por ciento en 1950, hasta un 14 por ciento en 1960, a pesar de los esfuerzos por promover la industrialización. No fue sino hasta que la sustitución de importaciones se intentó a nivel regional, dentro del marco del MCCA, que la participación de este sector aumentó, a un 19 por ciento en 1970. Una vez que las ganancias iniciales de la etapa fácil de sustitución de importaciones se lograron, sin embargo, la contribución de la industria se estancó. Por su parte, una disminución menos rápida de la contribución de la agricultura, durante los setenta, la llevó al 18 por ciento del PIB en 1980.

En vista de la lenta expansión del sector manufacturero durante los cincuenta, es claro que la rápida pérdida de importancia relativa de la agricultura en ese entonces no se debió a la expansión de la industria, sino más bien al crecimiento rápido de otras actividades, en particular las relacionadas con el sector público: el gobierno general, los servicios públicos de electricidad, telecomunicaciones y agua, el transporte y almacenamiento, así como el sistema financiero. Todo esto fue reflejo de esfuerzos por modernizar el estado costarricense, con posterioridad a la Constitución de 1949, y del interés de la administración Ulate por destinar los superavit, tanto fiscales como de la balanza comercial, al desarrollo la infraestructura física del país.

Si las contribuciones al PIB de los diferentes sectores se miden en términos reales, en lugar de nominales, se puede notar, para la década de los sesenta, una disminución mucho menos acentuada de la importancia relativa de la agricultura que la reportada anteriormente. Esto refleja el deterioro de los términos de intercambio internos de la agricultura, con motivo de la adopción de la estrategia proteccionista de industrialización.

En cambio, la participación en el PIB del gobierno general aumentó rápidamente en términos nominales, pero disminuyó ligeramente en términos reales. Por consiguiente, el crecimiento de este sector reflejó principalmente el aumento de los salarios de los empleados públicos. En consecuencia, buena parte del deterioro de los términos de intercambio del sector agropecuario fue en beneficio, más que de la industria, de la burocracia estatal.

El Empleo:

Gracias al crecimiento económico y al alto grado de integración de sus mercados, antes de la crisis, la economía costarricense fue sumamente exitosa en generar oportunidades de empleo para una fuerza de trabajo en acelerada expansión y en utilizar los mercados laborales como un instrumento para distribuir ampliamente los frutos del rápido crecimiento del producto. Después de la crisis ha sido necesario reconsiderar, sin embargo, la medida en que una estrategia de desarrollo como la adoptada hasta entonces sería capaz de ofrecer sostenidamente las mismas oportunidades de empleo que en el pasado. 30/

Durante 1950-1985, Costa Rica fue el país de América Latina con la tasa de crecimiento del empleo en las actividades no agropecuarias modernas más elevada (5.5 por ciento anual) y con la más alta tasa de absorción de la fuerza de trabajo. 31/ Junto con Venezuela, Costa Rica fue también el país que experimentó una mayor reducción en el subempleo y en la subutilización total de la fuerza de trabajo. La reducción del subempleo fue especialmente notoria en el sector agropecuario, sin que resultara, como en otros países, en un considerable aumento del subempleo urbano.

La proporción de los asalariados en el empleo total aumentó, para representar cerca de tres cuartas partes del total, a mediados de la década de los setenta, mientras que la importancia de los trabajadores por cuenta propia y del empleo familiar no remunerado disminuyó. Al mismo tiempo, la participación de los salarios en el ingreso nacional aumentó considerablemente.

Tanto la menor disponibilidad de tierras sin cultivar, como un aumento en los diferenciales entre los salarios urbanos y los rurales, se reflejaron en una disminución de la importancia relativa del empleo en la agricultura y en una acelerada migración rural-urbana. Mientras que el sector agropecuario absorbió un 55 por ciento de los empleados en 1950, para 1980 esta proporción se había reducido al 27 por ciento.

Una década después de haber ingresado el país al Mercado Común Centroamericano, la participación del sector industrial en el empleo total no había cambiado mucho. La expansión del empleo había tenido lugar, más bien, en los servicios, en reflejo, en buena medida, del crecimiento del sector público. La participación de este sector en el empleo total creció, desde casi un 6 por ciento en 1950, hasta un 20 por ciento en 1980.

Consideraciones ideológicas y las presiones de economía política descritas aquí llevaron a un acelerado aumento en el número de entes estatales descentralizados y al crecimiento del empleo público. Esto reflejó, además, esfuerzos de las autoridades por mantener el desempleo a niveles bajos, sobre todo en el caso de profesionales y otros trabajadores calificados, ya que las políticas de comercio exterior y de precios de los factores habían creado desincentivos para utilizar intensivamente el trabajo en el sector privado moderno de la economía. Además, el Partido Liberación Nacional, durante cuyas administraciones tuvo lugar el mayor crecimiento de la burocracia, encontró en los empleados públicos una base importante para su apoyo electoral.

Por un lado, esta expansión del empleo en el sector público contribuyó al desequilibrio fiscal que se encontró a la raíz de la crisis. Por otro lado, la concentración de trabajadores en grandes instituciones públicas facilitó su sindicalización. En efecto, a mediados de la década de los setenta, casi la mitad de los empleados del sector público estaban sindicalizados, en comparación con un promedio nacional cercano al 10 por ciento del total de los trabajadores.

Estos sindicatos han estado entre los más fuertes del país y, antes de la crisis, lograron salarios para los empleados de algunos entes públicos por encima de los correspondientes a ocupaciones equivalentes en el sector privado. Los empleados públicos han sido además muy activos en los partidos políticos, sobre todo en el Partido Liberación Nacional, y así han ejercitado una elevada dosis de poder. Esto les ha permitido obtener privilegios importantes, entre los que se destacan numerosos sistemas especiales de pensiones que, si bien cubren una proporción pequeña de la fuerza de trabajo, representan cerca de la mitad del total de pensiones y una carga fiscal importante. 32/

Con el advenimiento de la crisis, estos sindicatos contribuyeron a impedir las reducciones requeridas en el tamaño del sector público, en vista de la gran importancia relativa de los salarios en los gastos gubernamentales. Así, los empleados públicos se encontraron entre los principales beneficiarios de los "derechos" a corrientes futuras de ingresos, cuya acumulación precisamente llevó a la crisis.

Los Determinantes del Crecimiento

Resultaría imposible intentar aquí un análisis riguroso de los determinantes del crecimiento económico de Costa Rica o cuantificar su impacto desde 1950. No es este el propósito, en todo caso, de este trabajo. Sí resulta indispensable, sin embargo, identificar los más importantes de estos determinantes para contar, al menos, con algunas hipótesis en relación con las causas del estancamiento paulatino del producto, en sí una de las explicaciones de la crisis.

En el largo plazo, el crecimiento económico resulta tanto de la acumulación de factores de la producción (fuerza de trabajo, capital físico y humano y recursos naturales), como de aumentos en la productividad de esos recursos. En las secciones anteriores se ha puesto énfasis en el papel que la excepcional evolución histórica del marco institucional costarricense y que los mecanismos de integración del mercado han jugado en la acumulación del capital físico y humano y en el incremento de la productividad de los recursos disponibles. Aquí se identifican otros procesos que también han contribuido al rápido crecimiento del producto interno en Costa Rica.

La Fuerza de Trabajo:

Uno de los determinantes inmediatos del aumento del producto interno costarricense ha sido el rápido crecimiento de la fuerza de trabajo, lo que a su vez ha reflejado el rápido aumento de la población del país. 33/

Una tasa de crecimiento de la población que en la década de los cincuenta se encontraba entre las más altas del mundo, unida a procesos económicos y sociales de aumento de las tasas de participación, sobre todo de las mujeres, dos décadas más tarde dieron origen a un acelerado crecimiento de la fuerza de trabajo, a pesar de que una proporción creciente de los jóvenes destinó cada vez más años a su educación. En efecto, desde 1950 hasta 1980, la fuerza de trabajo costarricense se triplicó, aumentando el tamaño del mercado local y acrecentado la disponibilidad de recursos humanos para el crecimiento económico.

Este rápido crecimiento de la población, así como las demandas de una población más joven, crearon presiones para la prestación creciente de servicios públicos (salud, educación) que llevaron a la rápida expansión del sector estatal en las décadas de los cincuenta y los sesenta. Más adelante, el crecimiento inducido en la fuerza de trabajo convirtió a la creación de oportunidades de empleo en un problema económico políticamente sensitivo.

En consecuencia, si bien el crecimiento de la fuerza de trabajo contribuyó al crecimiento económico, los patrones de la evolución demográfica del país también han tenido un impacto sobre los dilemas de economía política que se han encontrado a la raíz de la crisis fiscal reciente.

Tras sustanciales inversiones en la formación de capital humano, la fuerza de trabajo también creció en términos cualitativos. Esto se reflejó tanto en aumentos en la productividad de este factor, como en el crecimiento de los salarios reales.

La Frontera Agrícola:

La población de Costa Rica, que ocupaba únicamente el 19 por ciento del territorio nacional en 1950, se enfrentaba en ese entonces a una amplia frontera agrícola inexplorada. No sólo existía en las áreas cultivadas una amplia difusión de la propiedad rural, incluyendo las muy valiosas pequeñas fincas de café, sino que un amplio acceso a la tierra se hacía posible gracias a la incorporación de nuevas fincas en las zonas aún no colonizadas.

Hasta mediados de la década de los setenta existió la oportunidad de aumentar la producción agropecuaria a partir del crecimiento del área cultivada y, en efecto, este parece haber sido el factor de expansión más importante. ^{34/} La información disponible en los casos del arroz, café, caña, frijoles, maíz y sorgo, sobre producción total y superficie cultivada, efectivamente lo confirma.

Para 1973, por otro lado, las fincas ya representaban un 73 por ciento del territorio nacional. Con el agotamiento paulatino de la frontera agrícola, no es de extrañar que, a partir de mediados de esa década, el crecimiento de la producción agrícola haya respondido en mayor medida a aumentos en los rendimientos físicos que a incrementos en el área cultivada.

El aumento del área cultivada (equivalente a un incremento de la disponibilidad de recursos naturales) constituyó, por lo tanto, otro determinante importante del crecimiento del producto interno y permitió emplear una porción significativa de la fuerza de trabajo.

Conforme las tierras cultivables fueron ocupadas, la abundancia relativa de la tierra disminuyó. Este cambio en la disponibilidad relativa de los factores de la producción no sólo modificó las ventajas comparativas potenciales del país, sino que agudizó el problema político-económico de generar empleo para una fuerza de trabajo en acelerado aumento.

Las políticas proteccionistas de comercio exterior y de precios de los factores de la producción que se habían adoptado para fomentar la sustitución de importaciones favorecieron, por otra parte, actividades industriales menos intensivas en el uso del trabajo de lo requerido. Por una parte, el sector así protegido necesitaba de una inversión de capital mayor que la agricultura, para generar un puesto de trabajo de igual productividad social. Por otra parte, los subsidios explícitos e implícitos al uso del capital (exoneraciones fiscales por reinversión de utilidades, importaciones de equipo a tipos de cambio sobrevaluados, desgravación arancelaria para la adquisición de bienes de capital importados y líneas de crédito subsidiado a largo plazo) redujeron la intensidad de empleo del trabajo en todas las actividades, incluyendo las agropecuarias modernas. Los gravámenes sobre el uso del trabajo, con el fin de financiar la seguridad social y otras actividades del sector público, por montos que llegaron a superar una cuarta parte del total de las planillas, representaron también una distorsión de los precios relativos de los factores de la producción que contribuyó a reducir la tasa de crecimiento del empleo en el sector privado.

El Cambio Tecnológico:

La desaparición paulatina de las oportunidades para una expansión extensiva de la actividad agropecuaria fue compensada por aumentos sustanciales en los rendimientos físicos, como resultado de cambios tecnológicos. ^{35/} A lo largo del período, Costa Rica experimentó una verdadera "revolución verde" en la producción de café y de bananos y, en menor medida, de los demás cultivos, tanto de exportación como de consumo interno. Algunos de estos cambios reflejaron inversiones cuantiosas en el desarrollo de nuevas tecnologías, propias de cultivos específicos, pero en otros casos simplemente se experimentó una mayor tecnificación, en general, como resultado de la mejor educación del agricultor y de su rápida integración al mercado.

Desde la década de los cincuenta se adoptaron rápidamente nuevas prácticas de cultivo y se introdujeron los fertilizantes y los productos químicos para combatir las plagas. En el caso del café hubo un intenso proceso de sustitución de plantaciones, con nuevas variedades, promovido por excelentes mecanismos de asistencia técnica. Cuantiosas inversiones en las plantaciones de bananos fueron posibles gracias a la introducción de nuevas variedades más resistentes a las enfermedades. Tanto en la producción de café como en la de bananos se logró un elevado grado de sofisticación técnica y una administración moderna de las empresas, sin paralelo, incluso, en buena parte del sector industrial. Esto ha resultado en incrementos continuados en los rendimientos, hasta alcanzar niveles entre los más altos del mundo.

La Inversión:

El aumento del producto interno también estuvo asociado con un rápido proceso de acumulación de capital físico. Antes de la crisis, la inversión bruta interna fue el componente más dinámico de la demanda interna. En efecto, entre 1966 y 1979, la inversión fija aumentó a una tasa promedio del 10.4 por ciento al año en términos reales, a un ritmo de crecimiento casi del doble del correspondiente al consumo. De esta manera, la inversión bruta interna pasó de representar un 17 por ciento del PIB en los sesenta, a un 21 por ciento a principios de los setenta y llegó hasta un 28 por ciento con la bonanza cafetalera.

Durante la década de los sesenta, la inversión privada representó casi cuatro quintas partes de la inversión total, pero a finales de los setenta esta proporción se había reducido a los dos tercios. Un examen superficial de los cambios anuales en la inversión pública y en la privada sugiere la posible existencia de efectos de sustitución significativos entre la formación de capital en uno y en el otro sector.

Así, la inversión en el sector público habría desplazado a la formación de capital privado, tanto en el corto como en el mediano plazo (crowding out). Esto habría ocurrido, en buena medida, tanto a través de cambios en la asignación del crédito interno y externo entre los dos sectores, en beneficio del público, como a través de un aumento de la carga impositiva sobre las empresas, lo que le habría permitido a los entes estatales una acumulación más rápida de capital físico.

Además, mientras que en las décadas de los cincuenta y los sesenta, la mayor parte de la inversión pública se destinó a la construcción de la infraestructura, en los setenta, una proporción cada vez mayor se canalizó a las empresas públicas dedicadas a actividades productivas en competencia con el sector privado, tales como las subsidiarias de CODESA. En efecto, la participación de las empresas públicas en la inversión total aumentó desde menos del 10 por ciento a finales de los sesenta, hasta más de una quinta parte a principios de los ochenta. En vista de la muy baja rentabilidad social de muchas de estas empresas públicas, su mayor participación en la inversión total contribuyó a disminuir la eficiencia marginal del capital.

Igualmente, la participación del sector agropecuario en la inversión total disminuyó dramáticamente, desde un 20 por ciento a finales de los sesenta, hasta un 5 por ciento a finales de los setenta, mientras que la inversión en la industria aumentó, desde menos de una quinta, hasta una cuarta parte del total. Estos cambios en la importancia relativa de la inversión según sectores reflejaron tanto modificaciones en las ventajas comparativas de cada sector, que siempre acompañan un proceso normal de cambio estructural de la economía, como las consecuencias artificiales de la estrategia proteccionista de desarrollo adoptada. En la medida en que, con las distorsiones introducidas por esta estrategia, la rentabilidad privada no ha guiado certeramente los recursos hacia sus usos más productivos, tal canalización de la inversión también ha reducido la eficiencia marginal del capital.

El Ahorro Interno:

Así como el proceso de formación de capital físico fue vigoroso, el esfuerzo de ahorro interno para financiarlo fue poco satisfactorio. Como proporción del ingreso nacional disponible, el ahorro nacional neto disminuyó desde un 9 por ciento en la década de los cincuenta y a principios de los sesenta, hasta un 6 por ciento a finales de los sesenta y principios de los setenta. Con la bonanza cafetalera, esta razón llegó a un máximo de casi un 13 por ciento, pero incluso este nivel fue comparativamente bajo en términos internacionales. 36/

No obstante, si se incluyera al menos parte de los gastos en la formación de capital humano (educación, salud) como componentes del ahorro y la inversión internos, en vez de considerarlos como consumo del gobierno, según la práctica del cómputo de las cuentas nacionales, las razones de ahorro e inversión correspondientes podrían resultar elevadas según patrones internacionales.

No existe una explicación rigurosa de las bajas razones de ahorro observadas en Costa Rica. De nuevo, una inspección casual de su comportamiento, a lo largo del tiempo, sugiere la existencia de un poderoso efecto de sustitución entre el grado de acceso al ahorro externo y el esfuerzo interno de ahorro. Para 22 de los 27 años que van de 1957 a 1984, cada vez que la razón del ahorro externo con respecto al PIB creció (o su tasa de crecimiento aumentó), la razón del ahorro interno (o su tasa de crecimiento) disminuyó. Esto reflejó la posibilidad de sustitución ("fungibilidad") entre los recursos externos e internos.

Es posible, además, que un sistema de seguridad social paternalista muy extendido y derechos a pensiones muy atractivas hayan reducido tanto la necesidad como la disposición de ahorrar con propósitos de precaución. Así, la acumulación de fondos de pensiones habría sustituido al ahorro privado. La gratuidad de la enseñanza, incluyendo la superior, habría también reducido los incentivos a ahorrar para sufragar gastos en educación, motivo para ahorrar importante en otros países.

El desempeño comparativamente menos satisfactorio del ahorro nacional podría también haber reflejado la rápida expansión de las clases medias burocráticas, cuya orientación hacia el consumo parece ser muy marcada. De igual manera, las políticas del sistema bancario nacional, que le han ofrecido tasas de rendimiento con frecuencia poco atractivas a los ahorrantes y que le han impuesto costos de transacciones sustanciales a los depositantes, podrían haber contribuido a este resultado. Aquellos con acceso al crédito subsidiado, en montos suficientes para financiar la mayor parte de los costos de los proyectos de inversión o de su actividad productiva, habrían tenido pocos incentivos para ahorrar con el fin de acumular y así constituir paulatinamente su capital propio. Además, este subsidio promueve el consumo.

El resultado ha sido una elevada dependencia de los ahorros externos para financiar la inversión interna. La proporción de la inversión fija financiada con ahorro interno disminuyó de cuatro quintas partes, a finales de los cincuenta, hasta la mitad, en los sesenta y menos de un tercio, a principios de los ochenta.

Las Fuentes del Ahorro Externo:

Uno de los principales determinantes de la evolución de la economía costarricense en el largo plazo ha sido su elevado grado de acceso al ahorro externo. Los montos por habitante de estos recursos extranjeros han estado entre los más elevados para los países en desarrollo. A lo largo del período se pueden observar, además, cambios importantes tanto en las fuentes de los recursos como en la naturaleza del acceso, así como en la utilización del poder de compra adicional obtenido de esta manera.

Como la mayoría de los países en desarrollo, Costa Rica ha sido siempre un importador neto de capital. Además, el ya excepcional acceso del país a los ahorros extranjeros aumentó rápidamente poco antes de la crisis. Entre 1973 y 1981, el ahorro externo neto representó, en promedio, un 12 por ciento del PIB, habiendo alcanzado un 17 por ciento en 1974, durante la primera crisis del petróleo, y un 15 por ciento en 1981, antes de la moratoria en la atención de la deuda pública externa del país.

La inversión directa extranjera fue considerable en las décadas de los cincuenta y los sesenta, no sólo en las plantaciones de banano, sino también en el sector industrial, una vez que el marco proteccionista del MCCA hizo atractivo el establecimiento de subsidiarias de empresas multinacionales detrás de la barrera arancelaria. Poco a poco, sin embargo, la importancia relativa de los préstamos, en lugar de la inversión directa, fue aumentando y llegó a ser considerable, a partir de la segunda mitad de la década de los setenta.

Tres fueron los cambios más importantes en la naturaleza del acceso de Costa Rica al ahorro externo antes de la crisis. Primero, una creciente importancia relativa de la deuda, a diferencia de la inversión directa extranjera, tuvo lugar. Segundo, se dió una creciente participación relativa del sector público, a diferencia del privado, como deudor. Los movimientos oficiales de capital pasaron de representar alrededor de una tercera parte del total, a mediados de la década de los setenta, hasta casi un 90 por ciento, a principios de los ochenta. Tercero, las fuentes de los fondos fueron cada vez más los bancos comerciales privados, en vez de los organismos internacionales.

En efecto, se ha estimado que entre 1973 y 1978, la deuda pública externa de Costa Rica aumentó más rápidamente que en ningún otro país latinoamericano, a una tasa promedio del 37 por ciento anual, en comparación con un 25 por ciento para toda la región. Además, sólo en 1979, inmediatamente antes de la crisis, la deuda pública externa creció en un 104 por ciento. 37/

Por otra parte, entre 1973 y 1978, la deuda pública con los bancos comerciales internacionales, a diferencia de la deuda con gobiernos y otros organismos de carácter público, aumentó a una tasa promedio del 52 por ciento anual, en comparación con un 38 por ciento para América Latina. Estos recursos fueron obtenidos a costos y condiciones menos favorables que los correspondientes a las fuentes concesionales. Si bien las tasas reales de interés fueron negativas a finales de la década, dejaron de serlo cuando la inflación internacional disminuyó y así se volvieron onerosas.

El Uso de los Recursos Externos:

Desde el punto de vista del destino de los recursos externos se pueden distinguir tres etapas diferentes. Al principio, junto con una inversión directa extranjera altamente rentable, los fondos obtenidos con los préstamos públicos durante las décadas de los cincuenta y los sesenta se destinaron prioritariamente a la expansión y modernización de la infraestructura física del país (carreteras y caminos vecinales, generación de energía eléctrica, telecomunicaciones y aprovisionamiento de agua).

En los primeros tiempos se trataba, sin lugar a dudas, de un endeudamiento de desarrollo a largo plazo, destinado a inversiones de lenta gestación, pero de elevada rentabilidad social. El país había tenido así oportunidad de recuperar los frutos de estas inversiones y de hacerle frente a sus compromisos externos.

Con el tiempo fue cobrando cada vez mayor importancia, además, el endeudamiento necesario para suavizar las fluctuaciones en el consumo, en vista de las perturbaciones exógenas que le impartían algún grado de inestabilidad a las corrientes de ingresos. Se trataba, en estos casos, de endeudamiento a corto plazo, con claras consecuencias ancíclicas sobre la evolución del gasto agregado. El pago se hacía posible cuando las circunstancias se volvían más favorables. Esta clase de endeudamiento llegó a ser importante en 1965, durante la administración Orlich, con deudas que fueron pagadas durante la administración Trejos. Este tipo de deuda se contrató de nuevo en 1974, con la primera crisis de los hidrocarburos, durante la administración Figueres.

A partir de la segunda mitad de la década de los setenta, sin embargo, sobre todo con la administración Oduber, el endeudamiento ya no se usó simplemente para suavizar las fluctuaciones cíclicas en el consumo a través del tiempo, sino más bien para intentar sostener en forma indefinida un exceso de la demanda agregada, más allá del crecimiento de largo plazo del producto. Es decir, a finales de la década, por encima de los ingresos extraordinarios de la bonanza cafetalera, el país se endeudó en el extranjero con el propósito de aumentar aún más el gasto. Esto fue reflejo de la disposición en que se encontraba la administración Oduber a satisfacer numerosas demandas políticas por "derechos" a corrientes futuras de ingresos, financiables en el extranjero ese momento, pero insostenibles en el futuro.

Además, entre los beneficiarios más importantes de estos recursos adicionales se encontraban las nuevas empresas públicas con actividades productivas competitivas con el sector privado, tales como las subsidiarias de CODESA, corporación pública que recibió un impulso sustancial durante la administración Oduber. A diferencia de las rentables inversiones en infraestructura del pasado, estas nuevas inversiones del sector público no fueron rentables y generaron un rendimiento social negativo.

Finalmente, la administración Carazo utilizó el endeudamiento externo para posponer los ajustes en el gasto agregado que se volvieron inevitables una vez que las corrientes de ingresos, no sólo regresaron a sus niveles normales con la conclusión de la bonanza cafetalera, sino que sufrieron nuevos choques negativos.

La Integración de los Mercados:

El rápido aumento de la productividad de los factores de la producción (tierra y trabajo) ha respondido a ambiciosas inversiones en la formación de capital humano, a aumentos sostenidos en la disponibilidad de capital físico por trabajador, a importantes cambios tecnológicos, sobre todo en la agricultura, y a la transferencia de trabajadores, desde ocupaciones rurales de baja productividad, a ocupaciones modernas de alto rendimiento. En efecto, entre 1950 y 1980, el empleo urbano moderno creció 6.5 veces más rápidamente que el empleo rural tradicional. Los aumentos de la productividad han estado asociados, además, con un elevado grado de integración de los mercados.

Desde muy temprano, la mayor parte de la actividad económica estuvo orientada hacia el mercado. Aún en el sector rural, han sido pocos los productores de subsistencia. El autoconsumo ha sido insignificante (1.6 por ciento del ingreso familiar) y la mayoría de los agricultores producen algo para el mercado. 38/

Igualmente integrada al mercado ha estado la fuerza de trabajo, donde los asalariados han representado tres cuartas partes del empleo total. Los mercados laborales han sido bastante competitivos y poco fragmentados. Además, procesos sustanciales de profundización financiera han dado origen a un elevado grado de monetización de la economía. Todo esto ha sido reflejo del pequeño tamaño del país y de su bien desarrollada infraestructura de caminos y medios de comunicación, así como de la homogeneidad de la población y su elevado nivel de educación.

El Comercio Internacional:

El rápido crecimiento de la economía costarricense en el largo plazo ha reflejado no sólo un amplio uso de los ahorros extranjeros, sino que también ha sido posible gracias a un amplio acceso a los mercados internacionales. Este acceso le ha proporcionado al país oportunidades para utilizar sus recursos de una manera suficientemente rentable y para alcanzar un crecimiento económico sostenido.

Con una disponibilidad de recursos muy especializados y un mercado interno muy estrecho, inevitablemente Costa Rica ha sido una economía muy abierta. Por estos motivos, el impulso para el crecimiento ha provenido esencialmente de la expansión de las exportaciones. El aprovechamiento de sus ventajas comparativas le ha permitido al país incrementar tanto su capacidad para importar como su nivel de ingresos reales.

El comercio internacional ha sido crítico incluso para el esfuerzo de industrialización, el que no tuvo mucho éxito antes de que Costa Rica ingresara al MCCA. La participación en el proceso de integración en Centro América aumentó la apertura de la economía, si bien, desafortunadamente, en relación sólo con el mercado protegido por la unión aduanera. Hasta la década de los ochenta, las exportaciones a terceros países no crecieron vigorosamente. El proceso de industrialización ha estado, además, íntimamente ligado al crecimiento de las importaciones de los insumos requeridos. Estas importaciones se han sustentado, en buena medida, en el crecimiento de las exportaciones tradicionales.

Entre 1966 y 1973, las exportaciones crecieron a un excepcional 13 por ciento anual en términos reales (el doble del crecimiento de la demanda interna) pero luego, el sesgo anti-exportador del sistema proteccionista se reflejó en tasas de crecimiento de las exportaciones cada vez menores, a pesar de la bonanza cafetalera. El incremento de las importaciones, en cambio, se aceleró, sobre todo en los años anteriores a la crisis.

Como resultado de estas diferencias en su evolución, mientras que durante las últimas décadas las exportaciones han representado entre una y dos quintas partes del PIB, por su parte las importaciones han representado entre una cuarta parte y la mitad del PIB. Esta discrepancia ha sido posible, desde luego, gracias al uso creciente del ahorro externo para financiar el déficit de la cuenta corriente de la balanza de pagos.

Si bien el comercio internacional ha sido la fuente más directa del crecimiento económico del país, también ha generado fluctuaciones cíclicas en el ingreso y en el gasto agregado y, por lo tanto, ha dado origen a dificultades en el manejo macroeconómico de corto plazo.

Esta vulnerabilidad ante las perturbaciones exógenas (malas cosechas o movimientos adversos en los mercados internacionales) estuvo asociada, en el pasado, con la concentración de las exportaciones en unos pocos productos. A finales de los cincuenta, azúcar y carne pasaron a tener una participación importante en las exportaciones, al lado del café y los bananos, pero aún así las exportaciones del país continuaron siendo muy concentradas.

Desde los cincuenta se ha dado, sin embargo, una disminución sostenida de esta concentración de las exportaciones. Mientras que, en 1950, el café y los bananos representaban más del 90 por ciento del total, su participación en las exportaciones alcanzó menos del 60 por ciento al inicio de los setenta.

La participación de Costa Rica en el MCCA permitió una diversificación de las exportaciones aún mayor, pero su impacto sobre la estabilidad fue reducido, ya que los otros países socios en el proceso de integración han sido también, por excelencia, exportadores de café y de bananos. Por lo tanto, las perturbaciones externas asociadas con estos productos han tenido un impacto simultáneo sobre todo el mercado regional. La participación en el MCCA, por otro lado, le quitó a las autoridades algunos grados de libertad en la utilización de políticas (por ejemplo, la cambiaria) para hacerle frente a la inestabilidad.

Con el mercado común se consolidó, además, una estrategia proteccionista de sustitución de importaciones en el ámbito regional. Dentro de una estructura arancelaria muy dispersa, a los productores de bienes manufacturados de consumo final se les otorgó niveles elevados de protección efectiva, mientras que los incentivos correspondientes a la producción de materias primas, bienes intermedios y bienes de capital fueron bajos e incluso negativos. Esta estructura de la protección efectiva promovió un sector industrial cada vez más intensivo en insumos importados y de poco valor agregado nacional, conforme las opciones fáciles de sustitución de importaciones se fueron agotando. 39/

Como consecuencia, entre los cincuenta y los setenta, la participación relativa de las materias primas para el sector industrial en el total de las importaciones más que se duplicó, al pasar del 18 por ciento (1957) al 43 por ciento (1974). Lo mismo ocurrió con la participación en el total de las importaciones de los bienes de capital para la industria. De esta manera, el sector manufacturero se volvió muy vulnerable ante fluctuaciones en la capacidad para importar de la economía.

1.05 LAS CAUSAS DEL ESTANCAMIENTO Y EL PROTECCIONISMO

Entre las tendencias de largo plazo de la economía costarricense, que explican el desarrollo de la crisis de los ochenta, se encuentra una pérdida paulatina del dinamismo del producto interno. Este estancamiento contribuyó a la caída profunda del ingreso, experimentada a principios de esta década, y ha dificultado la reactivación, aún después de que se hubo logrado una relativa estabilidad macroeconómica. Es decir, además de amplias fluctuaciones de corto plazo en el producto, ha habido una tendencia a que éste crezca cada vez más lentamente.

Las causas inmediatas de la desaceleración del producto han incluido cambios importantes en los determinantes del crecimiento económico, tanto en cuanto a la disponibilidad de factores de la producción, como en cuanto a su productividad. Algunas de estas circunstancias han reflejado cambios permanentes en la abundancia relativa de los recursos disponibles, en la estructura de la economía y en las ventajas comparativas del país.

Otras causas del estancamiento han sido más bien la consecuencia de políticas económicas distorsionantes, que pueden (y deben) ser revisadas, así como de la acumulación de actividades no directamente productivas, tanto en el sector público como en el privado.

Aquí se examina cómo cambios en la disponibilidad relativa de los factores de la producción, la contracción de la inversión, el aumento en el tamaño del sector público y su baja productividad marginal, así como, en particular, las políticas proteccionistas y de transferencias implícitas de ingresos, han contribuido a esta pérdida de dinamismo de la economía nacional. El estancamiento ha sido así resultado de la interacción entre lo económico y lo político.

La Presión sobre la Tierra

Desde tiempos de la colonia, la tierra fue el factor de la producción comparativamente abundante en Costa Rica, lo que en el largo plazo permitió un desarrollo agropecuario extensivo, resultado de la explotación de nuevas fincas, con los mismos productos y con las mismas tecnologías que las demás.

Desde la década de los cincuenta, sin embargo, la frontera agrícola no explotada se agotó rápidamente, con el acelerado crecimiento de la población y con la continuada colonización del pequeño territorio nacional. La razón tierra/trabajo disponible disminuyó sostenidamente, modificando en el proceso las ventajas comparativas potenciales del país.

En particular, el país fue adquiriendo ventajas comparativas en productos más intensivos en el uso del trabajo (calificado), tanto en la actividad agropecuaria (como lo son algunos de los nuevos productos no tradicionales de exportación), como en los sectores manufacturero y de servicios.

Esta modificación de la disponibilidad relativa de los factores de la producción ha tenido dos tipos de impacto sobre la tasa de crecimiento de la economía. Por un lado, la expansión de la actividad agropecuaria no ha podido depender ya más del aumento del área cultivada, sino que ha requerido de aumentos en los rendimientos físicos de la tierra. Estos aumentos de rendimientos son más difíciles de lograr y usualmente requieren de alguna forma de inversión. 40/ El sistema de precios relativos (distorsionados) no siempre ha ofrecido suficientes incentivos a inversiones que busquen aumentar estos rendimientos.

Por otro lado, las políticas de precios de los factores de la producción han desestimulado la adopción de tecnologías más intensivas en el uso del trabajo, tanto en la industria como en la agricultura. Las políticas de impuestos a las planillas han encarecido el factor trabajo para las empresas, mientras que los subsidios al crédito, los incentivos fiscales y la sobrevaluación del tipo de cambio del colón han abaratado artificialmente el uso del capital. Estas políticas han favorecido tanto tecnologías agropecuarias más extensivas en el uso de la tierra e intensivas en el uso del capital, que lo que es socialmente deseable, así como industrias con poca capacidad de generación de empleo.

La Contracción de la Inversión:

El rápido crecimiento económico de Costa Rica ha estado asociado, en el largo plazo, con una elevada tasa de inversión. Durante buena parte de la década de los ochenta, sin embargo, la razón de la inversión fija con respecto al PIB ha estado por debajo de sus niveles históricos y esto podría explicar, en parte, las dificultades que las autoridades han encontrado al propiciar la reactivación de la economía. Este fenómeno sería, a su vez, una respuesta a la mayor incertidumbre macroeconómica y a riesgos de la actividad productiva más elevados, tanto durante la crisis, como durante el proceso de revisión de estrategias de desarrollo y de ajuste económico posterior.

Muchas han sido las fuentes de mayores riesgos e incertidumbre en Costa Rica durante los ochenta. Por una parte, la inestabilidad macroeconómica ha aumentado, tanto como consecuencia de perturbaciones de origen externo más agudas y frecuentes que en el pasado, como de políticas de estabilización no siempre acertadas, particularmente a inicios de la década.

Esta inestabilidad se ha manifestado en tasas de inflación no sólo más elevadas, sino que también menos predecibles que en el pasado. Además, el control de precios, en un ambiente inflacionario, ha hecho más incierta la rentabilidad esperada de algunas actividades. De la misma manera, la devaluación del colón ha creado nuevos riesgos y complicaciones en el manejo de las empresas. Esta mayor inestabilidad ha sido uno de los costos más onerosos de haber pospuesto el ajuste a principios de la década.

En vista de la imposibilidad de sostener la estrategia de desarrollo anterior a la crisis, las autoridades, con el apoyo o la presión de los organismos internacionales, han iniciado la búsqueda de un nuevo "modelo" de desarrollo. Estos esfuerzos de ajuste estructural no han estado completamente definidos, ni existe certeza en cuanto a la voluntad política de llevar adelante todas las reformas necesarias. Esta imprecisa definición de las reglas del juego ha incrementado la incertidumbre, desestimulando las inversiones de largo plazo, que requieren de alguna certeza en cuanto a precios y rendimientos relativos de los proyectos.

Un elemento importante en la reducción de la inversión ha sido la mayor percepción de riesgos políticos, en vista del cambio de régimen en Nicaragua y de dificultades en otras partes de Centro América. Esto no sólo ha hecho poco atractivas las inversiones en proyectos destinados a satisfacer el mercado centroamericano, sino que también ha aumentado los temores de pérdidas de activos por expropiación, desórdenes populares y otras formas de violencia.

Además, tanto las expectativas de devaluación como la percepción de un mayor riesgo político han hecho comparativamente más atractivas que antes las inversiones en el extranjero. Esto ha llevado a revisiones importantes en las carteras de riqueza, con la correspondiente "fuga de capitales". Por otra parte, los eventos políticos en Centro América han fortalecido la percepción de que el poder podría ser disputable, no sólo desde adentro del país, sino también desde afuera.

Los problemas de la región han creado temores entre las clases empresariales y, a la vez, han obligado a las autoridades a destinarle más atención a los problemas geopolíticos regionales, con menos tiempo para atender los problemas económicos internos.

Por otra parte, una porción mayor del ahorro disponible ha sido utilizada por el sector público, en actividades de poco rendimiento en el margen. Este desplazamiento (crowding out) de la inversión privada ha sido sustancial y ha continuado aún después del restablecimiento de una relativa estabilidad macroeconómica, en vista de la preferencia de las autoridades por lograr el equilibrio fiscal por la vía de un aumento de los impuestos y, por lo tanto, con un mayor desplazamiento de la actividad privada, en vez de por medio de la disminución del gasto estatal.

El Crecimiento del Sector Público:

El sector público ha jugado un papel creciente en la economía costarricense, tanto a través de su acción regulatoria, como por la magnitud de su participación directa en la economía. Esta creciente importancia se ha manifestado en su participación en el gasto, la inversión, el crédito, la producción y el empleo.

La razón de los gastos del sector público con respecto al PIB aumentó sustancialmente, desde menos de un 10 por ciento a inicios de los cincuenta, hasta casi un 70 por ciento a finales de los setenta. Esto reflejó el rápido aumento en el número de instituciones públicas, que creció desde unas 65, a principios de los cincuenta, hasta más de 185 en 1980.

El correspondiente aumento en la burocracia implicó que la proporción de la fuerza de trabajo empleada en el sector público aumentara, del 6 por ciento del total en los cincuenta, a casi el 20 por ciento en los ochenta.

Por otra parte, a principios de la década de los setenta, el sector público contribuía ya una quinta parte del PIB, valor agregado que creció hasta un 28 por ciento del PIB en 1983. Mientras que, a principios de los setenta, la inversión pública representaba una cuarta parte de la formación interna de capital fijo, esa proporción creció a dos quintas partes a principios de los ochenta.

A su vez, la carga tributaria (impuestos recaudados/PIB) aumentó, desde un 18 por ciento, a principios de los setenta, a un 24 por ciento, a mediados de los ochenta. Además, mientras que el sector público recibía menos del 20 por ciento de los aumentos en el crédito interno a principios de los setenta, absorbió más del 60 por ciento al final de la década.

A pesar de que ya en la segunda mitad de la década de los setenta comenzó a verse más claramente que el excesivo tamaño del sector público representaba un obstáculo al crecimiento dinámico de la economía, fue durante esta época cuando precisamente tuvo lugar la expansión más cuestionable del tamaño y la acción del estado. Esto fue un reflejo de cambios importantes en ideología, sobre todo durante la administración Oduber, de las presiones acumuladas de economía política y de las oportunidades para lograrlo, gracias a la bonanza cafetalera.

A las funciones estatales tradicionales y al esfuerzo vigoroso de expansión de la infraestructura, que caracterizaron la acción del sector público en el pasado, vino a agregársele, tanto una acelerada expansión de los mecanismos simplemente redistributivos, que culminó con el establecimiento del programa de asignaciones familiares, como una proliferación de empresas públicas productivas, en competencia con el sector privado. Esto implicó tanto un desplazamiento (crowding out) de la actividad productiva privada, como una disminución de la productividad de la economía y, por lo tanto, una reducción de su tasa de crecimiento.

El desplazamiento significó que las actividades emprendidas por el sector público en el margen, gracias a su mayor acceso a los recursos, fueran de un rendimiento social menor que las actividades privadas que, por la misma razón, dejaron de emprenderse. El caso más típico de este proceso de reducción de la eficiencia marginal del capital en la economía lo constituyó la promoción de las empresas subsidiarias de CODESA.

Creada como una sociedad anónima de capital mixto, con el propósito de modernizar, racionalizar y fortalecer la acción empresarial, la corporación se convirtió en un sustituto, poco eficiente, de la actividad privada. En vez de la intención original de crear empresas que, una vez superadas las barreras iniciales que justificaban la intervención del estado, fueran traspasadas al sector privado, durante la administración Oduber, las energías y recursos de la corporación fueron destinados al establecimiento de subsidiarias total y permanentemente propiedad de CODESA. 41/

Sin que mediara ningún plan de acción, estas subsidiarias fueron creadas para producir gran diversidad de bienes y servicios (cemento, fertilizantes, transporte urbano, transporte por ferry y por ferrocarril, aluminio, derivados de la caña de azúcar y del algodón, productos de la acuicultura). Ninguna de estas actividades resultó rentable. Las pérdidas acumuladas en el período 1976-1983 representaban el 57 por ciento del valor de los activos de estas subsidiarias. Estas pérdidas habían aumentado desde 3 millones de colones en 1977, hasta 784 millones en 1983, para un total acumulado de 2,059 millones. 42/

En cambio, el acceso privilegiado de CODESA al crédito del Banco Central significó que, en 1983, la corporación recibiera la mitad de todo el crédito interno para el sector público y el 18 por ciento del crédito total del sistema bancario nacional, con el fin de sufragar sus cuantiosos gastos de operación. Este significativo mecanismo de desplazamiento del sector privado en las carteras de crédito hizo posible, nada más, que las empresas de CODESA contribuyeran un insignificante 1.8 por ciento del PIB y que emplearan sólo el 0.3 por ciento de la fuerza de trabajo.

La Economía Política del Proteccionismo:

La pérdida del dinamismo del producto interno ha reflejado también las oportunidades decrecientes de sustitución de importaciones dentro del MCCA, las distorsiones introducidas por la estrategia proteccionista de desarrollo y la acumulación de actividades no productivas encaminadas a la apropiación de rentas.

Una estrategia proteccionista de desarrollo descansa en modificaciones artificiales de los precios de los bienes y de los factores y de la rentabilidad relativa de las distintas actividades, usualmente por medio de la tarifa arancelaria y de otros impuestos y subsidios, para hacer atractiva la actividad productiva que se desea favorecer.

Con la estrategia de sustitución de importaciones se buscó, precisamente, hacer privadamente atractiva la expansión acelerada de la manufactura, a pesar de la ausencia de ventajas comparativas en la producción de estos bienes. Para ello, se le permitió a los beneficiarios de la estrategia, la apropiación de las rentas y de los subsidios implícitos en la ausencia de competencia en el mercado local. La evidencia acumulada en multitud de países en desarrollo ha puesto de manifiesto, sin embargo, tanto las limitaciones de este enfoque, como las ventajas de asignar los recursos de acuerdo con los precios internacionales. 43/

Al inicio del proceso, la sustitución de importaciones en el contexto del MCCA aceleró el crecimiento económico, al crear nuevas oportunidades, tanto de comercio intra-regional, como de producción para el mercado nacional. El producto industrial creció rápidamente, conforme se reemplazaron importaciones con la producción local de bienes de consumo final. Con el tiempo, sin embargo, estas oportunidades "fáciles" de sustitución de importaciones se fueron agotando. Las nuevas opciones exigieron requerimientos de recursos más elevados, al representar procesos más intensivos tanto en capital como en importaciones.

Inevitablemente, la estrategia de crecimiento "hacia adentro" llevaba implícitas las limitaciones de un mercado protegido muy estrecho, aún considerando a todo el área centroamericana. A estas dificultades, propias de la sustitución de importaciones, se le agregaron, a finales de los setenta, las consecuencias sobre el comercio intra-regional de la inestabilidad política en Centro América y este mercado fue cada vez menos un locus dinámico para el crecimiento económico.

Esta mentalidad proteccionista, que ha buscado promover diferentes actividades mediante la distorsión de los precios relativos y de subsidios explícitos e implícitos, ha caracterizado también a las intervenciones del estado costarricense en otros sectores, particularmente de la agricultura. Un ejemplo notorio de esto ha sido la promoción de la siembra de arroz, la que ha contado con precios de sustentación muy superiores a los precios internacionales, con abundante acceso al crédito subsidiado, con importaciones artificialmente baratas de insumos y con un programa de seguros de cosechas que no cubre sus costos actuariales. El Consejo Nacional de Producción contó con un acceso privilegiado al crédito del Banco Central, para sufragar las pérdidas resultantes de estos programas, equivalente al de CODESA. 44/

Al manipular los precios relativos de los bienes y factores, la estrategia proteccionista distorsionó las señales para la asignación eficiente de los recursos y desestimuló la inversión en infraestructura e innovaciones tecnológicas e institucionales que hubieran mejorado las ventajas comparativas del país.

Además, los subsidios e impuestos explícitos e implícitos se acumularon progresivamente, sin reflejar ningún orden lógico. Con frecuencia, la protección fue simplemente una respuesta al poder político de los beneficiarios de las rentas resultantes, más que un reflejo de oportunidades de crecimiento económico. De esa manera, incluso llegó a ser difícil establecer, para cada uno de los sectores, quiénes habían sido los beneficiados y quiénes los perdedores. Mientras que algunas actividades industriales fueron altamente protegidas, otras fueron penalizadas. Algo semejante ocurrió dentro de la agricultura. En términos generales se podría afirmar, sin embargo, que la agricultura perdió terreno ante la industria y que, sobre todo, se penalizó a las exportaciones.

La discrecionalidad en el otorgamiento de la protección efectiva y de otros subsidios estimuló, a su vez, la orientación de los esfuerzos de los empresarios hacia la búsqueda de las concesiones y de los privilegios. En lugar de destinar sus mejores esfuerzos a la reducción de costos de producción y a las mejoras en la calidad del producto, los dueños de las empresas los dedicaron al cabildeo y a la acción política necesarios para lograr las rentas creadas por decreto. El exceso de regulación que acompaña a un régimen proteccionista implicó desperdicios adicionales de recursos, ya fuera para cumplir con los procedimientos burocráticos o más bien para tratar de evadirlos. Todos estos esfuerzos representaron actividades que, aunque privadamente rentables, no fueron socialmente productivas y que, al representar un desperdicio de recursos, desaceleraron el crecimiento.

Hacia el Estancamiento Paulatino:

En resumen, paulatinamente la economía costarricense acumuló factores de desaceleración del crecimiento económico, relacionados con cambios en la disponibilidad relativa de los factores de la producción, con distorsiones crecientes en los precios relativos, como reflejo del proteccionismo, con el aumento de la importancia relativa del sector público frente al privado, con nuevas formas de intervencionismo y con el desperdicio social de recursos, al ser estos destinados a actividades que, aunque no propiamente productivas, sí generaron rentas atractivas para los agentes económicos, a través de su acción en la arena política. 45/

El agotamiento de la frontera agrícola le agregó urgencia política a la creación de oportunidades de trabajo, ante presiones demográficas sobre el mercado laboral. Paradójicamente, la estrategia proteccionista favoreció tanto las actividades más intensivas en capital, a través de la política de comercio exterior, y las actividades más intensivas en tierra, a través de la política de crédito, como combinaciones de los factores de la producción menos intensivas en trabajo, en todas las actividades, a través de las políticas de precios de los factores.

En consecuencia, los sectores modernos de la economía generaron menos oportunidades de trabajo de lo que era socialmente deseable, tanto desde el punto de vista de las ventajas comparativas del país, como desde una perspectiva política. La respuesta adoptada creó nuevas distorsiones, al convertir la expansión del sector público en el mecanismo residual de creación de empleo.

El empleo creciente en el sector público no sólo alimentó las presiones fiscales que eventualmente llevarían a la crisis, sino que además representó una utilización ineficiente de los recursos disponibles, tanto de los recursos humanos contratados en actividades de poca rentabilidad social, como de los recursos no humanos, necesarios para generar y apoyar esos puestos de trabajo burocrático, que para ese propósito tuvieron que ser distraídos de otros usos propiamente productivos.

Además de los cambios en el tamaño y la acción del estado, la reducción de la productividad de los recursos disponibles estuvo asociada con las distorsiones, rigideces y búsqueda de rentas que caracterizan al proteccionismo. Esta menor productividad de la inversión, unida a mayores riesgos e incertidumbre, juntos contribuyeron a la contracción de la inversión durante esta década. Cuando el país tuvo que enfrentarse a perturbaciones de origen externo excepcionalmente negativas, se encontraba mal preparado para hacerle frente al ajuste necesario.

1.06 EVOLUCION DE LA CRISIS

A partir de mediados de la década de los setenta, Costa Rica experimentó numerosas e importantes perturbaciones de origen externo, incluyendo dos crisis internacionales de los hidrocarburos, la bonanza cafetalera, la inestabilidad política en Centro América y el deterioro del MCCA, así como una recesión mundial y la elevación de las tasas internacionales de interés. Estas perturbaciones provocaron ajustes macroeconómicos sustanciales. 46/

Las rigideces estructurales que se habían acumulado con la estrategia proteccionista de desarrollo y el contexto de la economía política imperante durante el período habían creado, mientras tanto, un ambiente económico mucho menos propicio que en el pasado para un ajuste rápido y relativamente poco costoso. Además, las medidas de política económica adoptadas, ante las perturbaciones externas, fueron desafortunadas. Esto aumentó aún más el costo de los ajustes y a principios de la década el país sufrió innecesariamente, no sólo una inestabilidad macroeconómica inusitada, sino también un empobrecimiento sustancial.

En esta sección se examinan, tanto la naturaleza de dichas perturbaciones externas, como las respuestas de las autoridades ante las dificultades. Con el propósito de evaluar la eficacia de estas acciones, las políticas recientes se contrastan con el estilo de manejo macroeconómico que prevaleció en las décadas anteriores, comparativamente más exitoso, y se identifican los procesos de economía política que explican el cambio.

La Tradición de Manejo Macroeconómico:

Los eventos macroeconómicos en esta economía tan pequeña y abierta han estado siempre dominados por la evolución de sus relaciones económicas internacionales: la demanda por sus principales productos de exportación y los precios obtenidos por ellos en los mercados internacionales, las oportunidades creadas y las limitaciones impuestas por su participación en el MCCA, así como su grado de acceso al ahorro extranjero.

Antes de la década de los setenta, el tamaño comparativamente menor del sector público y una conducción cautelosa de las políticas fiscal y monetaria, con el liderazgo de un Banco Central fuerte e independiente, permitieron una excepcional estabilidad de precios y del tipo de cambio, a pesar de la vulnerabilidad del país ante las perturbaciones externas. Antes de esa década, el ritmo promedio de aumento en los precios no alcanzó el dos por ciento anual y la profundización financiera fue sostenida.

El objetivo de proteger el valor externo del colón se reafirmó con la creación del Banco Central durante la administración Ulate (1949-1953). Fuertes personalidades en sus primeras Juntas Directivas (incluyendo a Rodrigo Facio y Jaime Solera) convirtieron a esta institución en rectora de la política macroeconómica del país. En reacción a la inestabilidad experimentada durante la Guerra Mundial, las primeras autoridades del Banco afirmaron la independencia del ente emisor y adoptaron la disciplina necesaria para mantener un régimen de tipo de cambio fijo.

La administración Ulate, que se vió favorecida por la expansión de la economía mundial a principios de esa década, compartió plenamente estos objetivos de estabilidad cambiaria y de equilibrio fiscal. Cada año, esta administración generó un superavit fiscal, que se destinó en los años siguientes a la expansión de la infraestructura física del país, además de a reducir sustancialmente la deuda pública externa e interna. Durante esta administración, el país se benefició con las tasas de crecimiento del producto per cápita más elevadas de todo el período 1948-1988.

La administración Figueres (1953-1958), por el contrario, adoptó una política de rápidos aumentos de salarios (incluyendo la creación del aguinaldo) y de ambiciosas inversiones públicas. Esta nueva orientación, así como eventos naturales adversos que redujeron la oferta exportable, llevaron a esta administración a intentar un aumento demasiado rápido del crédito interno, pero las presiones inflacionarias resultantes fueron de inmediato compensadas por las políticas contractivas del Banco Central.

Ante las presiones del Gobierno Central, el Banco Central se negó incluso a seguir financiando el déficit fiscal, reafirmando su determinación a evitar la inflación. Esta experiencia reflejó los cambios que paulatinamente fueron teniendo lugar en el estilo de manejo macroeconómico. Sin embargo, si bien la postura populista de Figueres contrastó con la posición conservadora de Ulate en materia fiscal, la autoridad e independencia del Banco Central sirvió de garantía para custodiar la estabilidad de los precios. La ausencia de inflación constituyó, durante los cincuenta y los sesenta, un determinante de la profundización financiera y del rápido crecimiento económico experimentados por el país. 47/

La administración Echandi (1958-1962), por otra parte, tuvo que hacerle frente al deterioro sustancial de los mercados internacionales de los productos tradicionales de exportación. Su política macroeconómica reflejó el pragmatismo de este presidente quien, entre otras cosas, recurrió al endeudamiento externo, como un medio para liberarse de las restricciones fiscales que le imponía la política conservadora del Banco Central.

Los recursos externos captados por la administración Echandi se destinaron, principalmente, a proteger al sector agropecuario del impacto de las agudas perturbaciones externas. En 1960, la expansión del crédito interno demasiado rápida finalmente llevó a una primera y no muy pronunciada devaluación del colón.

La administración Orlich (1962-1966) fue la primera en endeudarse en el extranjero, no sólo para sostener la inversión, sino también para financiar el déficit en cuenta corriente del Gobierno Central. Este endeudamiento a corto plazo le creó problemas de atención de la deuda a la administración Trejos.

La rápida expansión del crédito interno para el sector público durante la administración Orlich provocó, tanto un desplazamiento del sector privado en las carteras de crédito, como una pérdida de las reservas monetarias internacionales y llevó a una nueva devaluación a inicios de la siguiente administración.

La administración Trejos (1966-1970) retomó una postura de austeridad, al reducir la tasa de crecimiento del gasto público, a pesar de enfrentarse a una Asamblea Legislativa dominada por la oposición (Liberación Nacional). Para lograrlo, interpretó el presupuesto como una autorización, no una obligación, a gastar y no ejecutó todos los gastos aprobados. La estabilidad de precios se conservó y el crecimiento se reactivó, con nuevas inversiones.

Así, el manejo macroeconómico antes de los setenta fue comparativamente sencillo. Ante una perturbación externa adversa, se aumentó tanto el endeudamiento externo como el crédito interno, a fin de suavizar el impacto sobre el gasto agregado.

Tan pronto como las presiones inflacionarias y los problemas de balanza de pagos asociados con la expansión del crédito se hicieron evidentes, las autoridades echaron marcha atrás y el Banco Central restringió el crédito y la oferta monetaria. Con el objetivo del tipo de cambio fijo como prioridad, con estos instrumentos simples, las autoridades tuvieron éxito en mantener la estabilidad de los precios internos y del tipo de cambio.

Las diferencias en el estilo de manejo macroeconómico descritas en esta sección fueron, por lo tanto, sólo de grado, mientras que el Banco Central proporcionó la consistencia en las políticas requerida. Este escenario comenzó a cambiar durante la década de los setenta.

El diseño institucional de entes descentralizados con independencia de gobierno y de administración comenzó a perder terreno, con la reforma constitucional que restringió la autonomía únicamente a materias de administración, con la Ley 4-3 y con la introducción de las presidencias ejecutivas en los setenta. Gracias a esta legislación, el Poder Ejecutivo adquirió mayor poder sobre el Banco Central y la presión fiscal sobre el instituto emisor fue en aumento, hasta explotar a principios de los ochenta.

Las Perturbaciones Externas:

Por mucho tiempo, la inestabilidad macroeconómica reflejó esencialmente las fluctuaciones en los precios del café y del banano, así como variaciones en la producción de estos dos cultivos, en respuesta a eventos naturales adversos.

El acceso amplio al ahorro externo permitió, no sólo financiar el rápido crecimiento de la inversión, sino también facilitar el ajuste de la balanza de pagos, sin provocar una reducción excesiva en el empleo y en el consumo, cuando los precios o la oferta exportable disminuyeron. Así, a pesar de las perturbaciones externas, se logró mantener una relativa estabilidad interna.

Desde 1973, sin embargo, Costa Rica experimentó una secuencia de perturbaciones de origen externo sustanciales, en un período de tiempo comparativamente corto. Los instrumentos de manejo macroeconómico que las autoridades habían desarrollado en las décadas anteriores ya no fueron, desafortunadamente, adecuados para hacerle frente a los nuevos ajustes.

La crisis del petróleo en 1974 planteó la necesidad de un ajuste sustancial. Esta perturbación, la primera que se originó del lado de las importaciones, fue enfrentada por las autoridades de la manera tradicional, con una rápida expansión del crédito, tanto externo como interno, a fin de contener la caída del gasto. Los montos de crédito requeridos fueron, en esta ocasión, mucho mayores que en el pasado y un aumento sustancial de la deuda externa de Costa Rica no fue suficiente para impedir la primera experiencia inflacionaria importante.

A pesar de un déficit comercial en 1974, del 17 por ciento del PIB, la inflación superó el 40 por ciento anual. Esta inflación reflejó presiones que se habían acumulado en el mercado monetario, ante un rápido crecimiento del crédito interno durante la administración Figueres, incluso antes de la crisis petrolera.

La aceleración en el crecimiento de los precios fue temporal, sin embargo, ya que la bonanza cafetalera hizo posible desviar, una vez más, el exceso de demanda agregada hacia la balanza de pagos y equilibrar el mercado monetario con la pérdida de reservas monetarias internacionales, en lugar de permitir aumentos de los precios. Este ajuste por la vía del endeudamiento representó una "lección" desafortunada para el futuro, que no podría ser repetida con el mismo éxito a finales de la década. La razón fue que, en vez de pagar la deuda que se usó para el ajuste cuando la situación mejoró, gracias a la bonanza cafetalera, la administración Oduber escogió acelerar más el endeudamiento externo.

La Bonanza Cafetalera:

El deterioro de los términos internacionales de intercambio, con la crisis del petróleo, fue seguido por una mejora del 45 por ciento en dos años, durante la bonanza cafetalera (1976 y 1977). Aumentos en los precios y en la oferta exportable generaron incrementos excepcionales en el ingreso real. Con un acelerado endeudamiento externo, el gasto agregado aumentó todavía más rápidamente, hasta niveles insostenibles en el largo plazo.

La explicación del ajuste macroeconómico provocado por esta bonanza debe descansar, entre otras cosas, en una identificación de la medida en que los nuevos niveles de ingreso real fueron interpretados como permanentes o como transitorios. Al respecto, pareciera que se dió una discrepancia entre el comportamiento del sector público y el del sector privado.

En la medida en que el sector privado reconoció que los ingresos excepcionales debidos a la bonanza eran en buena medida transitorios, se habría dado un aumento del ahorro privado. En el tanto en que el aumento del ingreso hubiera sido interpretado como permanente, dentro del contexto de expectativas optimistas de un ritmo de crecimiento rápido del producto interno en el largo plazo, habría aumentado el consumo. El primer efecto predominó, sin duda, al principio de la bonanza ya que, cuando la oferta agregada aumentó, en términos reales, un 8.2 por ciento en 1976, el consumo privado creció sólo un 4.2 por ciento, a pesar de que en 1975 había crecido poco (2.2 por ciento). Así, la propensión a ahorrar se incrementó. Como proporción del PIB, el ahorro nacional neto aumentó del 5.2 por ciento en 1975, al 9.9 por ciento en 1976 y el 11.8 por ciento en 1977.

En 1977, sin embargo, el consumo privado creció tanto como la oferta agregada, en reflejo del fortalecimiento de expectativas de un aumento permanente en el ingreso. Esta percepción optimista fue estimulada por el sector público, el que se comportó como si el incremento en el poder de compra del país hubiera sido permanente y aumentó rápidamente sus gastos corrientes y de capital. En 1977, el comportamiento del sector público tuvo un efecto demostración sobre el privado y el consumo creció, posiblemente alimentado por la mayor propensión a consumir de las clases medias burocráticas, beneficiadas con la expansión del gasto público, en comparación con la propensión a ahorrar de los productores de café y otros beneficiarios iniciales de la bonanza.

Parte importante de este aumento del consumo se destinó a la compra de bienes durables importados (electrodomésticos), que representan formas de formación de capital por parte de los hogares no reconocidas como tal por las cuentas nacionales. Mientras que el valor en dólares de las importaciones creció un 11 y un 33 por ciento en 1976 y 1977, las importaciones de bienes de consumo durable aumentaron un 21 y un 68 por ciento, respectivamente.

El comportamiento no sostenible del gasto del sector público se reflejó en el endeudamiento externo acelerado. La deuda pública externa creció un 15 por ciento en 1976 y un 33 por ciento en 1977. El mayor uso del ahorro externo permitió que las importaciones aumentaran mucho más rápidamente que el PIB.

El crecimiento de la inversión fue acelerado, particularmente en 1976, antes de la euforia de consumo de 1977, año de campaña electoral. En 1977 hubo, además, una acumulación masiva de inventarios, en anticipación a una posible devaluación, coincidente con el cambio de administración. El crecimiento más acelerado fue el de la inversión del gobierno general, seguido por las empresas públicas. En vista de la baja rentabilidad social de muchas de las inversiones del sector público durante el período, esta formación de capital tuvo, más bien, el carácter de "consumo público disfrazado", que de aumento de la capacidad productiva del país. Así, tanto los ingresos excepcionales de la bonanza cafetalera, como el endeudamiento, fueron destinados al consumo y a inversiones públicas, que no generaron rendimientos suficientes para hacerle frente a las nuevas obligaciones externas.

La Economía Política de la Bonanza:

El aumento de los precios del café en respuesta a las heladas en Brasil había tenido lugar por razones bien conocidas y en circunstancias no nuevas para los costarricenses. No podía haber lugar a dudas en cuanto a su naturaleza transitoria, aunque la oportunidad y la magnitud del regreso a la tendencia "normal" no se podían predecir con certeza. El aumento desproporcionado en el gasto agregado y, en particular, el aumento en el tamaño y papel del estado durante la administración Oduber, beneficiaria de la bonanza, respondieron más bien a presiones de economía política que se habían venido acumulando con el tiempo. La bonanza le dió a esta administración, simplemente, la oportunidad de responder positivamente a demandas políticas por nuevas transferencias.

Varias circunstancias podrían explicar la expansión desmedida del sector público. Es posible que las autoridades hayan juzgado incorrectamente la magnitud de las corrientes futuras de ingresos (incluyendo las ganancias de divisas) y que, en esa medida, se hayan comprometido a corrientes futuras de consumo y de transferencias que eventualmente resultaron insostenibles. Esta visión excesivamente optimista del futuro era compartida por muchos en ese entonces, pero en sí misma no sería suficiente para explicar la mayor parte de la expansión del gasto público.

Es indudable que el presidente Oduber tenía una inclinación ideológica hacia una mayor centralización y un mayor intervencionismo del estado en la economía, como se reflejó en su apoyo decidido a las actividades de CODESA.

La bonanza cafetalera simplemente le habría brindado a Oduber una oportunidad de oro para promover ambiciosamente esas ideas. Con los recursos en la mano, a su administración le resultó fácil echar a andar programas y proyectos, sin mucha preocupación acerca de los requerimientos futuros de financiamiento que los mismos pudieran implicar.

En general, con la imposibilidad de reelegir al presidente, se crean incentivos para gobernar con un horizonte temporal muy corto. Lo importante es lo que la presente administración pueda lograr, independientemente de los costos futuros que otras administraciones tendrán que enfrentar. Esto da origen a una forma de "riesgo moral", pues quienes toman las decisiones de aumentar el gasto o la deuda se benefician de inmediato, pero no tienen que responsabilizarse por todas sus consecuencias futuras. 48/

En un entorno excesivamente optimista, con un horizonte temporal muy corto, las condiciones eran propicias para una expansión acelerada del gasto. Los bancos comerciales internacionales contribuyeron a reforzar este comportamiento, con su abundante oferta de crédito a tasas reales de interés negativas. Los bancos operaron, a su vez, también con "riesgo moral", pues estuvieron dispuestos a tomar riesgos excesivos, a cambio de ganancias elevadas, en el entendido de que el Gobierno de los Estados Unidos y los organismos internacionales vendrían en su ayuda, si las cosas no salían bien, para defender los intereses de los depositantes. Estos bancos supieron como privatizar las ganancias y socializar las pérdidas. 49/

La expansión del sector público durante la bonanza cafetalera representó también la culminación del proceso de acumulación de "derechos" a transferencias presentes y futuras de ingresos, para una multitud de grupos de interés. A las exoneraciones de impuestos y otros subsidios que acompañaron a la estrategia proteccionista de industrialización, se le agregaron los subsidios al crédito, cuando la inflación se aceleró y las tasas de interés se hicieron negativas en términos reales, las transferencias tanto a productores como a consumidores, a través de las operaciones del Consejo Nacional de Producción, así como la expansión acelerada de los programas meramente redistributivos (IMAS, Asignaciones Familiares) durante las administraciones Figueres y Oduber. Además, una multitud de empresas públicas y de entes descentralizados se comportaron como grupos de interés a título propio.

El caso más sobresaliente fue el de CODESA. Al no estar limitada por los controles políticos típicos de las instituciones estatales (autorización de su presupuesto) ni por la disciplina que la necesidad de generar ganancias le impone a las empresas privadas, esta corporación representó un híbrido con las peores características de cada sistema. 50/

Con frecuencia, los proyectos de CODESA se escogieron con base en el monto del desembolso inicial. Cuanto más elevada y visible la inversión inicial, más contento el "político metido a empresario" que la propiciaba. La preocupación por la rentabilidad de los proyectos hubiera obligado, en cambio, a buscar la manera de minimizar la inversión inicial.

En el caso de CODESA, con su acceso casi irrestricto al crédito del Banco Central, la necesidad de financiamiento de estos proyectos cuestionables no implicaba una restricción.

Todas estas transferencias y subsidios explícitos e implícitos requieren, necesariamente, que se grave a otros grupos en la economía con los impuestos explícitos o implícitos con que han de financiarse. Con anterioridad a la crisis, estas transferencias fueron financiadas, no sólo con el crecimiento rápido del producto, sino cada vez más con el acceso al ahorro externo. El contribuyente extranjero, a través de los programas de asistencia financiera internacional, y las generaciones futuras de costarricenses, que tendrían que pagar el endeudamiento excesivo, sustituyeron al contribuyente local. Cuando el acceso al ahorro externo se perdió finalmente, el desequilibrio fiscal resultante fue la causa inmediata de la crisis.

La Posposición del Ajuste:

Al final de la bonanza cafetalera, el país se enfrentó a un deterioro de sus términos internacionales de intercambio del 22 por ciento en tres años. Con la recesión mundial, la demanda por las exportaciones se estancó y las tasas internacionales de interés se volvieron positivas en términos reales. Ante la disminución en el ingreso real y la restricción de la capacidad para importar, las autoridades se enfrentaron a serias dificultades para reducir el gasto agregado a niveles compatibles con las nuevas circunstancias. La decisión fue posponer el ajuste.

Como resultado de la estructura de la protección efectiva, la industria se había vuelto sumamente dependiente de insumos importados. Ante la posibilidad de una restricción a las importaciones, el poderoso sector manufacturero se movilizó, a través de su Cámara, para evitar que el peso del ajuste recayera sobre ese sector. De igual manera, los poderosos sindicatos de los empleados del sector público se movilizaron para impedir una disminución de salarios o del empleo en las instituciones estatales. Los deudores de los programas de crédito agropecuario subsidiado del sistema bancario nacionalizado, a su vez, lucharon, al igual que muchos otros grupos, por defender sus "derechos" a transferencias de ingresos y para mantener su nivel de vida, a pesar de la disminución del poder de compra del país. Ante estas iniciativas, la administración Carazo respondió con la expansión del crédito externo e interno, en un esfuerzo por posponer el ajuste. El ajuste, sin embargo, no podía esperar cuatro años.

Con el propósito de posponer lo inevitable, la administración Carazo estuvo dispuesta a "montarse en la ola" del endeudamiento externo hasta su máximo. Desafortunadamente, el monto acumulado de los déficit fiscales financiados en el extranjero eventualmente llegó al límite que los acreedores externos estaban dispuestos a financiar y el acceso al crédito se perdió rápidamente. La moratoria en el servicio de la deuda, que Costa Rica declaró aún antes de venir la crisis internacional de la deuda, cuando México más tarde anunció problemas en atender la suya, llevó a la interrupción abrupta del acceso al ahorro externo.

A fin de sostener el gasto público, las autoridades aceleraron aún más el crecimiento del crédito interno. Las presiones inflacionarias resultantes llevaron, primero, a la pérdida de las reservas monetarias internacionales del país, a pesar del acelerado endeudamiento externo y, luego, a un proceso de inflación abierta, cuando estas reservas se agotaron. Insatisfechas con los ingresos provenientes del impuesto inflacionario, las autoridades procedieron también al desplazamiento (crowding out) del sector privado en las carteras de crédito bancario interno.

La inflación generó un proceso agudo de represión financiera y la contracción del tamaño real del sistema bancario. En comparación con 1978, la oferta monetaria en sentido estricto (numera-rio y depósitos a la vista, M1) disminuyó al 56 por ciento, la oferta monetaria en sentido amplio (M2) se redujo al 69 por ciento y el crédito para el sector privado cayó al 36 por ciento de los niveles originales. Esta contracción en la oferta de crédito contribuyó aún más al estancamiento del producto interno. 51/

El Temor a la Devaluación:

Después de la devaluación de 1974, Costa Rica mantuvo exitosamente un sistema de tipo de cambio fijo, con plena convertibilidad, gracias a sus adecuadas tenencias de reservas monetarias internacionales. Para enfrentarse a las perturbaciones externas del período, las autoridades recurrieron a otros instrumentos de política, tales como medidas para restringir las importaciones o promover las exportaciones.

Entre estos instrumentos se encontraron rebajas a los impuestos a las exportaciones, varios subsidios a las exportaciones (CATs, CIEX) y el crédito subsidiado, incluyendo préstamos a Nicaragua, así como impuestos selectivos de consumo, sobretasas a las importaciones y la regulación de las ventas a crédito de bienes de consumo durable, para desestimular las compras. 52/

Todas estas medidas no fueron suficientes para impedir la sobrevaluación paulatina del colón, en vista de tasas internas de inflación más elevadas que en el extranjero. Esta sobrevaluación ya era evidente en 1978 y tanto expertos nacionales como las agencias internacionales le recomendaron al presidente Carazo una ligera devaluación al inicio de su administración. Con gran temor a usar este instrumento de manejo macroeconómico, Carazo más bien prefirió buscar el endeudamiento externo, a fin de sostener el tipo de cambio. El público ya había adoptado, sin embargo, elevadas expectativas de devaluación, que se aunaron a las presiones inflacionarias debidas a la expansión del crédito interno, y el régimen cambiario se hizo insostenible. En el lapso de unos pocos meses, entre 1980 y 1981, el sistema cambiario se desplomó. Paralizadas las autoridades por el temor a la devaluación, el manejo de la política cambiaria se hizo caótico. En 1980, el tipo de cambio libre de la Bolsa de Valores comenzó a separarse rápidamente del tipo de cambio oficial. Para setiembre, las autoridades se vieron obligadas a institucionalizar un régimen de tipos múltiples (lo que representó una devaluación de facto) y, para diciembre, adoptaron un sistema de tipo de cambio flotante.

En marzo de 1981, las autoridades introdujeron el tipo interbancario, a ser administrado por el Banco Central, como un tercer precio de la divisa extranjera en el mercado. En junio, sin embargo, prohibieron las transacciones de divisas en la Bolsa y así trasladaron el mercado paralelo "a la calle". Un mes después, la declaración de la Corte Suprema de Justicia de la inconstitucionalidad de la flotación del colón simplemente complicó el sistema, pero no evitó la acelerada devaluación de la moneda nacional. 53/

Toda esta caótica experimentación con diferentes prácticas cambiarias, impuestos y subsidios, controles y regulaciones, en buena medida reflejó la debilidad de la administración Carazo, formada por una incongruente coalición de grupos diversos, así como el poder de los grupos de presión. Este escenario político llevó a frecuentes cambios en las reglas del juego, a modificaciones de 180 grados en las políticas y a sistemas híbridos sin ninguna consistencia interna. Constantemente se introdujeron modificaciones, excepciones y privilegios, en respuesta a las presiones políticas de grupos que buscaban defender sus "derechos" a transferencias o a crear nuevas fuentes de rentas.

Este manejo inadecuado de la política cambiaria acentuó, en vez de mitigar, la inestabilidad consecuencia de las perturbaciones externas y aumentó los costos del ajuste requerido. Las distorsiones introducidas por el sistema de tipos múltiples desmejoraron la asignación de los recursos. Para manejar el sistema fue necesario contratar una gran burocracia en el Banco Central.

El sistema se hizo tan complejo que ya prácticamente nadie lo entendía y numerosos procesos judiciales, con desperdicio de recursos y gran incertidumbre, fueron necesarios para buscar una interpretación legal de normas contradictorias. En general, la arbitrariedad de las medidas, su complejidad y la confusión imperante aumentaron considerablemente los riesgos de la actividad productiva y alimentaron la especulación.

El Papel de la Deuda Externa:

En términos generales, el acceso al ahorro externo permite suavizar el comportamiento del consumo durante un período de dificultades de balanza de pagos, mientras el ciclo se invierte o se toman las medidas necesarias para lograr el ajuste. Este fue el patrón de manejo macroeconómico seguido por Costa Rica con algún éxito en el pasado: endeudarse con motivo de una perturbación adversa transitoria y pagar cuando la situación mejoró. Esta medicina no fue de tan fácil aplicación en la última década. Por una parte, durante la bonanza, la administración Oduber prefirió endeudarse más, en vez de pagar la deuda de 1974, mientras que la administración Carazo trató de impedir, con nueva deuda externa, un ajuste que era inevitable.

La situación que las autoridades heredaron a principios de la década fue el resultado de la acumulación, a lo largo de muchos años, de varias tendencias cuya interacción ya hacía el sistema insostenible. En primer lugar, el producto interno mostraba una tendencia al estancamiento, por las razones ya indicadas.

Parte de la explicación de este estancamiento se encontraba en la acumulación de "derechos" a transferencias de ingresos, cuyo impacto sobre el crecimiento fue cada vez más negativo. Parte de la explicación se encontraba en el crecimiento desmedido del sector público, cuyo gasto fue cada vez menos productivo.

En segundo lugar, el uso del ahorro extranjero, para financiar estas transferencias y usos poco atractivos de los recursos, había resultado en la acumulación de una deuda externa cada vez más elevada, en comparación con la capacidad de pago del país. La acumulación sostenida a través del tiempo de las demandas por recursos, por un lado, y de la deuda externa, por el otro, había llevado este proceso a su límite. Esta acumulación no podía continuar indefinidamente y las perturbaciones externas a principios de la década simplemente precipitaron la crisis inevitable.

La administración Carazo se enfrentaba así a la necesidad de hacer un ajuste permanente en la economía. La reducción del ingreso real a inicios de la década hacía necesarias políticas de contención del gasto agregado, vía una reducción del déficit fiscal, pero las autoridades prefirieron cubrir el desequilibrio fiscal con un mayor endeudamiento y convencieron a los acreedores internacionales que les otorgaran más recursos.

La decisión de agotar totalmente el acceso del país al ahorro externo tuvo graves y negativas consecuencias. En primer lugar, esa decisión comprometió seriamente el crecimiento futuro de la economía, a cambio de sostener un nivel artificial de consumo por unos meses más.

El servicio esperado de la deuda que se acumuló durante las administraciones Oduber y Carazo ha representado una restricción severa a la inversión interna a mediados de los ochenta.

En segundo lugar, el uso del ahorro externo para sostener, caóticamente, el régimen cambiario alimentó la especulación y la sustitución de monedas, dando origen a un ajuste excesivo (overshooting) en el tipo de cambio, con costos sociales mayores de los necesarios. Este manejo macroeconómico inadecuado, gracias al acceso al ahorro externo, incrementó la incertidumbre en la economía y alimentó las expectativas de devaluación. La imposibilidad de regresar a un tipo de cambio fijo una vez que el equilibrio fiscal se restableció obedeció en parte a estos fenómenos.

En tercer lugar, el acceso al ahorro externo permitió una redistribución masiva de la riqueza. La negativa de la administración Carazo a devaluar, a pesar de la notoria sobre-valoración del colón, dió origen a subsidios cambiarios explícitos e implícitos sustanciales, en favor de aquellos con acceso a los tipos de cambio preferenciales. Los beneficiarios fueron, no sólo las clases con un patrón de consumo con un elevado componente importado sino, sobre todo, quienes fueron capaces de convertir parte importante de su riqueza en activos extranjeros, usualmente los grupos de ingresos más elevados.

En vista de la sobrevaluación del colón y de la discrepancia entre los tipos de cambio oficiales y libres, todo el mundo estaba convencido de que la devaluación era inevitable, a pesar de las manifestaciones de las autoridades.

La única incertidumbre existente se refería a la oportunidad y la magnitud precisa de la devaluación esperada. Esto redujo los riesgos de especular en contra del colón sustancialmente y aumentó los rendimientos esperados de la dolarización. El resultado fue una masiva sustitución de monedas, como contraparte de la dramática contracción de la canalización de fondos, en términos reales, a través del sistema bancario nacional.

De esta manera, el continuado endeudamiento externo, unido a la negativa a devaluar el colón, se constituyeron en un subsidio a la fuga de capitales, del que se beneficiaron aquellos con suficientes reservas líquidas como para poder especular contra el colón y aquellos para quienes los costos de transacciones de mantener sus activos en dólares fueron suficientemente bajos.

Eventualmente, para atender el servicio de esta deuda, fue necesario aumentar drásticamente las tarifas de los servicios públicos y recortar la prestación de servicios. Así, mientras que los beneficiarios de la posposición del ajuste, gracias al endeudamiento externo, lograron invertir en activos extranjeros, los perdedores han sido los grupos marginales cuyo acceso a los servicios públicos ha decrecido. De esta manera, los rendimientos de los fondos tomados en préstamo fueron privatizados, vía los subsidios implícitos, mientras que el servicio de la deuda fue socializado. Sin duda, esta dimensión de las decisiones de política macroeconómica de la administración Carazo contribuyó a empeorar la distribución del ingreso en Costa Rica, a pesar de que la negativa a devaluar buscaba mantener la paz social.

El Legado de las Políticas:

El entorno que acompañó a la negativa de la administración Carazo a devaluar ofreció un ambiente fértil para la búsqueda de rentas. La fuente más importante de estas rentas fueron los subsidios cambiarios. Estos subsidios implicaron, a su vez, pérdidas para el Banco Central. Por ejemplo, en 1981 se había acumulado una presa de solicitudes de divisas por parte de los importadores. El Acuerdo de Facilidad Ampliada que se firmó con el Fondo Monetario Internacional obligó al Banco Central a entregarle a los importadores con solicitudes en la presa certificados de depósito denominados en dólares, al tipo de cambio prevaleciente. Tanto el pago de intereses, como el riesgo cambiario que tuvo que aceptar, le implicaron pérdidas al Banco Central.

En general, estas pérdidas surgieron también del acceso que algunos importadores, incluyendo a RECOPE y la Caja Costarricense de Seguro Social, tuvieron a tipos de cambio preferenciales, en un momento en que el Banco Central ya no tenía reservas y tenía que salir a comprar las divisas en el mercado libre. También surgieron de la aceptación, por el Banco Central, de la deuda externa de varias instituciones, a cambio de activos internos.

Estas pérdidas del Banco Central representaron un aumento de la oferta monetaria equivalente a una expansión del crédito interno y con las mismas consecuencias inflacionarias. Cuando el Banco compraba divisas en el mercado libre a 50 colones por dólar y, a continuación, se las vendía a la Caja a 20 colones por dólar, se producía una monetización neta de 30 colones.

La Magnitud de la Crisis:

Como resultado de la combinación de tendencias insostenibles de largo plazo, con perturbaciones externas desfavorables, a inicios de la década de los ochenta Costa Rica sufrió una crisis de grandes proporciones. El rápido crecimiento durante las décadas anteriores dió paso a tasas negativas de cambio del producto y de los flujos de comercio exterior. De una tasa de crecimiento del 8.9 por ciento para 1977, el PIB pasó a una contracción del 7.3 por ciento en 1982. Todos los sectores de actividad económica sufrieron el deterioro. Para 1982, la inversión fija representaba únicamente el 49 por ciento de su nivel en 1979, mientras que las importaciones se encontraban en un 58 por ciento de su nivel anterior.

Con la crisis, la tasa de desempleo abierto se duplicó, de un 4.9 por ciento de la fuerza de trabajo en 1979, hasta un 9.4 por ciento en 1982. Al mismo tiempo, el subempleo aumentó considerablemente. Después de décadas de estabilidad de precios, la inflación se aceleró rápidamente. El índice de precios al por mayor aumentó 65 por ciento en 1981 y 108 por ciento en 1982. El tipo de cambio se multiplicó por ocho en pocos meses, la devaluación más aguda en la historia del colón. Como resultado de la disminución del producto y de la inflación, en 1982 los salarios reales habían caído a un 46 por ciento de su nivel en 1979. Este empobrecimiento hacía necesario, no sólo recuperar la estabilidad macroeconómica, sino también buscar la reactivación de la producción, a fin de recuperar el nivel de vida perdido.

Los Retos para el Futuro:

La crisis de la década de los ochenta en Costa Rica ha sido esencialmente una crisis del sector público y ha reflejado inconsistencias en cuanto a su tamaño sostenible y en cuanto sus áreas de acción apropiadas. La acumulación de "derechos" a transferencias de ingresos y la sobre-expansión de las instituciones públicas, sobre todo en el área productiva, han sido incompatibles con el poder de compra de la economía nacional. Con la bonanza cafetalera, el gasto público creció desproporcionadamente, poniendo en evidencia, cuando las circunstancias cambiaron, la imposibilidad de sostener esos niveles de gasto en el largo plazo.

Una vez que el acceso al ahorro externo no siguió estando disponible para financiar esas actividades, la carga tributaria que se necesitaba ha resultado demasiado elevada. El continuado tamaño excesivo del sector público ha requerido del desplazamiento de la inversión privada, a costa del crecimiento económico. Enfrentados a impuestos excesivos, los agentes económicos han buscado cómo evadirlos, con la sustitución de monedas (dolarización), la fuga de capitales, las actividades informales y otros mecanismos que reducen las oportunidades de crecimiento.

La persistencia del régimen proteccionista ha atrasado aún más la reactivación de la economía. Las distorsiones en los precios relativos, la búsqueda de rentas por la vía del decreto y el exceso de regulación reducen la eficiencia con que se utilizan los recursos disponibles. Sólo si se redujera el tamaño del estado y el nivel del proteccionismo se podría salir adelante.

NOTAS

Este ensayo constituye el capítulo introductorio del trabajo de la Academia de Centroamérica sobre la evolución de la economía costarricense en el período 1982-1987, patrocinado por la Agencia para el Desarrollo Internacional. El autor agradece los comentarios de Víctor Hugo Céspedes, Ronulfo Jiménez, Eduardo Lizano y Minor Sagot.

- 1/ Los detalles de la evolución económica del período fueron analizados por los autores en trabajos de la Academia de Centroamérica, en particular en Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez y Eduardo Lizano, Costa Rica: Estabilidad sin Crecimiento, Víctor Hugo Céspedes, Alberto Di Mare y Ronulfo Jiménez, Costa Rica: Recuperación sin Reactivación, y Víctor Hugo Céspedes, Alberto Di Mare y Ronulfo Jiménez, Costa Rica: La Economía en 1985, todos publicados por la Editorial Academia de Centroamérica.
- 2/ Esta tesis ha sido sostenida y documentada extensamente por Claudio González Vega y Víctor Hugo Céspedes, "The Political Economy of Growth, Equity, and Poverty Alleviation. Costa Rica: 1950-1985," trabajo preparado para el Proyecto del Banco Mundial sobre la Economía Política de la Pobreza y el Crecimiento, diciembre, 1988, y por Claudio González Vega en "Macroeconomic Policies, Crises, and Long-Term Growth. Costa Rica," trabajo preparado para el Proyecto del Banco Mundial sobre Política Macroeconómica, Crisis y Crecimiento de Largo Plazo, marzo, 1989.
- 3/ Las causas y consecuencias de la crisis fueron analizadas por los autores en trabajos de la Academia de Centroamérica, tales como Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez y Thelmo Vargas, Problemas Económicos en la Década de los 80, Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez y Eduardo Lizano, Costa Rica: Una Economía en Crisis, y Víctor Hugo Céspedes, Ronulfo Jiménez y Eduardo Lizano, Costa Rica: Crisis y Empobrecimiento, todos publicados por la Editorial Stvdivm.
- 4/ Un análisis de los resultados excepcionales del modelo costarricense y de sus posibles causas se puede encontrar en Claudio González Vega y Víctor Hugo Céspedes, "The Political Economy of Growth, Equity, and Poverty Alleviation. Costa Rica: 1950-1985," trabajo preparado para el Proyecto del Banco Mundial sobre la Economía Política de Pobreza y el Crecimiento, diciembre, 1988.

- 5/ La naturaleza particular del desarrollo histórico del sistema político-económico de Costa Rica ha sido examinada con mucho acierto por José Luis Vega Carballo, en trabajos como Hacia Una Interpretación del Desarrollo Costarricense: Ensayo Sociológico, Editorial Porvenir (1980), Orden y Progreso: La Formación del Estado Nacional en Costa Rica, ICAP (1981) y en otras publicaciones del mismo autor.

- 6/ Para una comparación internacional de indicadores sociales véase John A. Ross, Marjorie Rich, Janet P. Molzan y Michael Pensak, Family Planning and Child Survival in 100 Developing Countries, New York: Center for Population and Family Health, 1988.

- 7/ Esta tesis ha sido sostenida por Claudio González Vega, "Macroeconomic Policies, Crises, and Long-Term Growth. Costa Rica," trabajo preparado para el Proyecto del Banco Mundial sobre Política Macroeconómica, Crisis y Crecimiento de Largo Plazo, marzo, 1989.

- 8/ Modernamente se reconoce que el problema principal en explicar el comportamiento de los agregados macroeconómicos estriba precisamente en la distinción entre su tendencia y las perturbaciones alrededor de esa tendencia. Esto requiere que se pueda distinguir, a la vez, entre perturbaciones con efectos permanentes y perturbaciones con efectos transitorios. Véase, por ejemplo, Olivier J. Blanchard y Stanley Fischer, Lectures on Macroeconomics, The MIT Press, 1989.

- 9/ A mediados de la década de los sesenta, la administración Trejos promovió la expansión de plantaciones de banano de propiedad de costarricenses en la región del Atlántico. Al respecto, véase Moisés Soto, ...

- 10/ Se conoce como "bonanza cafetalera" al período de dos años de aumentos extraordinarios en los precios del café, con motivo de heladas en las zonas de producción de este cultivo en el Brasil. Costa Rica se benefició durante este período de aumentos en los precios de otros productos de exportación y de incrementos sustanciales en el quantum exportable.

- 11/ Lo excepcional de esos indicadores sociales ha sido examinado, entre otros, por Claudio González Vega, "Health Improvements in Costa Rica: The Socioeconomic Background", en Scott B. Halstead, Julia A. Walsh, and Kenneth S. Warren, eds. Good Health at Low Cost. New York: The Rockefeller Foundation, 1985.

- 12/ Véase John A. Ross, Marjorie Rich, Janet P. Molzan y Michael Pensak, Family Planning and Child Survival in 100 Developing Countries, citado.

- 13/ Las ganancias en los indicadores de salud han sido examinadas, entre otros, por Luis Rosero, La Situación Demográfica de Costa Rica, Asociación Demográfica Costarricense, 1980.
- 14/ Véase sobre la distribución del ingreso a Víctor Hugo Céspedes, Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Consumo de Algunos Alimentos, Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 1973; Víctor Hugo Céspedes, Evolución de la Distribución del Ingreso en Costa Rica, Universidad de Costa Rica: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, 1979; y Claudio González Vega and Víctor Hugo Céspedes, "The Political Economy of Growth, Equity, and Poverty Alleviation. Costa Rica: 1950-1985", citado.
- 15/ Véase Gary S. Fields, Poverty, Inequality, and Development. Cambridge: Cambridge University Press, 1980.
- 16/ Tesis sostenida por Eduardo Lizano, Cambio Social en Costa Rica, Editorial Costa Rica, 1975.
- 17/ Un análisis detallado de la literatura y de la evidencia sobre la evolución de la pobreza se puede encontrar en Víctor Hugo Céspedes y Ronulfo Jiménez, La Pobreza en Costa Rica, San José: Academia de Centroamérica, 1989.
- 18/ La estabilidad política ha sido examinada por, Olivier Dabene, "En Torno a la Estabilidad Política de Costa Rica: Tres Paradigmas, Dos Conceptos, Una Fórmula," Anuario de Estudios Centroamericanos, 1986.
- 19/ Sobre el impacto de la acumulación de estos "derechos" sobre el crecimiento económico véase Dennis C. Mueller, ed. The Political Economy of Growth, New Haven: Yale University Press, 1983 y Mancur Olson, The Rise and Decline of Nations, New Haven: Yale University Press, 1982.
- 20/ Sobre el equilibrio político véase Charles Denton, Patterns of Costa Rican Politics, Allyn and Bacon, 1971.
- 21/ Además de los trabajos de José Luis Vega Carballo, otras contribuciones importantes han sido Rodolfo Cerdas Cruz, Formación del Estado en Costa Rica. 1821-1842, Editorial Universidad de Costa Rica (1975), Carolyn Hall, El Café y el Desarrollo Histórico-Geográfico de Costa Rica, Editorial Costa Rica (1976) y Samuel Stone, La Dinastía de los Conquistadores. La Crisis del Poder en la Costa Rica Contemporánea, Editorial Universitaria Centroamericana (1975).
- 22/ El papel del acceso a la tierra en los primeros tiempos es examinado por Róger Churnside, Formación de la Fuerza Laboral Costarricense, Editorial Costa Rica, 1985.

- 23/ Este concepto fue desarrollado por Claudio González Vega en "Health Improvements in Costa Rica: The Socioeconomic Background," citado.
- 24/ El papel del endeudamiento externo en el manejo macroeconómico ha sido examinado por Claudio González Vega, "Debt, Stabilization, and Liberalization in Costa Rica: Political Economy Responses to a Fiscal Crisis," en Philip L. Brock, Michael B. Connolly y Claudio González Vega, eds. Latin American Debt and Adjustment. External Shocks and Macroeconomic Policies, New York: Praeger, 1989.
- 25/ Se entiende por "derechos de propiedad" (property rights) el derecho a corrientes de ingresos resultantes del control de cualquier activo, tangible o intangible. No se trata necesariamente de la propiedad privada.
- 26/ Véase Mancur Olson, op. cit.
- 27/ Para una discusión generalizada de estas actividades no directamente productivas de búsqueda de rentas véase Jagdish Bhagwati, "Directly-unproductive Profit-seeking (DUP) Activities," Journal of Political Economy, 1982.
- 28/ Véase, por ejemplo, el debate en El Modelo Económico Costarricense, San José: Asociación Nacional de Fomento Económico, 1979.
- 29/ Véase Claudio González Vega, Temor al Ajuste: Los Costos Sociales de las Políticas Económicas en Costa Rica durante la Década de los 70. Academia de Centroamérica, 1984.
- 30/ La evolución de largo plazo del empleo es examinada por Gary S. Fields, "Employment and Economic Growth in Costa Rica," World Development, diciembre, 1988. El impacto de la crisis sobre el empleo se explora en varios trabajos de PREALC, en particular en "Política Económica de Ajuste y Mercado de Trabajo: El Caso de Costa Rica, 1982-1986," Santiago de Chile, 1987.
- 31/ El desempeño excepcional de los mercados laborales costarricenses sobresale en el trabajo de Norberto García y Víctor E. Tockman, Acumulación, Empleo y Crisis, Santiago de Chile: PREALC, 1985.
- 32/ Véase Jorge Sanguinetti,...
- 33/ Consúltese la Academia de Centroamérica, Perspectivas de la Política de Población en Costa Rica, 1981, así como los estudios anuales de la Academia sobre la situación de la economía costarricense.

- 34/ Véase Víctor Hugo Céspedes, Claudio González Vega, Ronulfo Jiménez y Thelmo Vargas, Problemas Económicos en la Década de los 80, Academia de Centroamérica, 1982, citado.
- 35/ ...
- 36/ Para unas comparaciones entre las tasas de ahorro y de inversión de los países latinoamericanos, véase Claudio González Vega, "Las Instituciones Financieras de Desarrollo y la Movilización de los Recursos Internos en las Países de América Latina," en James A. Hanson, ed., La Captación y Movilización de Recursos por las Instituciones Financieras de Desarrollo, Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, 1980, así como las publicaciones del Banco Mundial.
- 37/ En el artículo de Nicolas Bruck, "The External Debt of Latin America," Washington, D.C.: The American University, 1980, se encuentra una identificación temprana del excesivo crecimiento de la deuda pública externa de Costa Rica.
- 38/ Véase Juan Diego Trejos y María Laura Elizalde, "Costa Rica: La Distribución del Ingreso y el Acceso a los Programas de Carácter Social," San José: Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 1985 y Juan Diego Trejos y Pablo Sauma, "Evolución de la Crisis en Costa Rica y su Impacto sobre el Nivel de Pobreza, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad de Costa Rica, 1988.
- 39/ Véase Alan I. Rapoport, "Effective Protection Rates in Central America," en William R. Cline y Enrique Delgado, eds. Economic Integration in Central America, Washington, D.C.: The Brookings Institution, 1978, para una de las primeras mediciones de la protección efectiva en la región. Un excelente análisis contemporáneo de la protección efectiva se puede consultar en Ricardo Monge González y Jorge Corrales Quesada, Políticas de Protección e Incentivos a la Manufactura, Agroindustria y Algunos Sectores Agrícolas en Costa Rica, ECONOFIN, 1989.
- 40/ John Hicks sostiene que el cambio tecnológico tiene lugar sólo como resultado de una inversión deliberada. Véase...
- 41/ Véase, en particular, Mylena Vega, El Estado Costarricense de 1974 a 1978: CODESA y la Fracción Industrial, Editorial Hoy, 1982.
- 42/ Véase el informe sobre CODESA de Thelmo Vargas, para la Agencia para el Desarrollo Internacional, 1987.

- 43/ Véase Bela Balassa, The Newly Industrializing Countries in the World Economy, New York: Pergamon Press, 1981; Ian Little, Tibor Scitovsky, and Maurice Scott, Industry and Trade in Developing Countries. London: Oxford University Press, 1970; Anne O. Krueger, Trade and Employment in Developing Countries. Vol. 3. Synthesis and Conclusions. Chicago: The University of Chicago Press, 1980; Ramgopal Agarwala, "Price Distortions and Growth in Developing Countries." Washington, D.C.: World Bank Staff Working Papers No. 575, July, 1983; Deepak Lal and Sarath Rajapatirana. "Foreign Trade Regimes and Economic Growth in Developing Countries." The World Bank Research Observer, II, 2, July, 1987.
- 44/ Eduardo Lizano ha calificado al proteccionismo agrícola como el "talón de Aquiles de la economía nacional", en Desde el Banco Central, San José: Editorial Academia de Centro América, 1987.
- 45/ Véase Jagdish Bhagwati, "Directly-unproductive Profit-seeking (DUP) Activities," citado.
- 46/ Véase Claudio González Vega, Temor al Ajuste: Los Costos Sociales de las Políticas Económicas en Costa Rica durante la Década de los 70, citado.
- 47/ Véase Claudio González Vega, "Crisis y el Sistema Bancario Costarricense," Revista de Ciencias Económicas, Vol. V, No. 1, 1985.
- 48/ Un ejemplo claro de este comportamiento fue la contratación hacia finales de la administración Oduber de préstamos de corto plazo para acumular los 300 millones de dólares en reservas monetarias internacionales con que se le entregó el Banco Central a la nueva administración. Estos préstamos tenían que ser pagados unos pocos meses después.
- 49/ El elemento de "riesgo moral" en el comportamiento de los bancos ha sido examinado en detalle por Edward J. Kane, The Gathering Crisis in Federal Deposit Insurance, Cambridge: The MIT Press, 1985.
- 50/ Thelmo Vargas, informe a la AID sobre CODESA, 1987.
- 51/ El proceso agudo de represión financiera que resultó está descrito en Claudio González Vega, "Crisis y el Sistema Bancario Costarricense", citado.
- 52/ Estas medidas están descritas en detalle en Ricardo Quesada, "Política Cambiaria de Costa Rica del 1o. de enero de 1974 al 30 de junio de 1983", Banco Central de Costa Rica, 1983.

- 53/ El colapso del régimen cambiario se analiza en Arnoldo Camacho y Claudio González Vega, "Foreign Exchange Speculation, Currency Substitution, and Domestic Deposit Mobilization: The Case of Costa Rica," en Michael B. Connolly y John Mc Dermott, eds., The Economics of the Caribbean Basin, New York: Praeger, 1985.